

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ АГЕНТСТВО ПО ОБРАЗОВАНИЮ**  
**Государственное образовательное учреждение высшего**  
**профессионального образования «Уральский государственный**  
**университет им. А.М. Горького»**  
**ИОНЦ «Толерантность, права человека и предотвращение конфликтов,**  
**социальная интеграция людей с ограниченными возможностями»**

**Исторический факультет**  
**Учебно-методический комплекс дисциплины**  
**«Этнические отношения в современной России»**

---

## **Хрестоматия**

**Екатеринбург**  
**2008**

Составители:

Бадалян И.А. – ст. преподаватель кафедры археологии, этнологии и специальных исторических дисциплин

Главацкая Е. М.- д.и.н., профессор кафедры археологии, этнологии и специальных исторических дисциплин

Килин А. П.. – к.и.н., доцент кафедры документационного и информационного обеспечения управления

Мазур Л. Н. – д.и.н., зав. кафедрой документационного и информационного обеспечения управления

Шаманаев А. В. – к.и.н. доцент кафедры археологии, этнологии и специальных исторических дисциплин

Рекомендовано к печати протоколом заседания

кафедры археологии, этнологии и специальных исторических дисциплин

от 10.06.2008 г. № 10.

(С) Уральский государственный университет

(С) Бадалян И.А., Главацкая Е. М., Мазур Л. Н., Килин А. П., Шаманаев А. В.,  
2008

## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ

#### Международное право

Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года

О ликвидации всех форм расовой дискриминации. Декларация Организации Объединенных Наций. Принята резолюцией 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1963 года

Декларация о расе и расовых предрассудках (1978). Принята Генеральной Конференцией Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры от 27 ноября 1978 года.

Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений. Утверждена резолюцией 36/55 Генеральной Ассамблеей 13 ноября 1981 года

Декларация принципов терпимости. Утверждена резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 года

Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах. Конвенция №169 принята 27 июня 1989 года Генеральной конференцией Международной организации труда.

Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств. Принята 5 ноября 1992 года

Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека. Опубликовано 24 февраля 2004 г. (E/CN.4/2004/75)

«Кордобская декларация». Итоговый документ Конференции ОБСЕ по борьбе с антисемитизмом и другими формами нетерпимости подписан в Кордобе 8 – 9 июня 2005 года

О мигрантах, этнических меньшинствах и СМИ. Рекомендация 1277 Парламентской Ассамблеи Совета Европы (1995)

Конвенция ЮНЕСКО об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.

Международная конвенция об охране нематериального культурного наследия

#### Документы и материалы

О выполнении положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств. Доклад Российской Федерации в Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (2000)

Выполнение Российской Федерацией своих обязательств. Резолюция 1277 (2002) Парламентской ассамблеи Совета Европы. Принята на заседании Ассамблеи 23 апреля 2002 г. Докладчики: Д. Аткинсон и Р. Биндих.

О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Альтернативный доклад НПО в Комитет ООН по ликвидации расовой дискриминации (2002)

О выполнении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Российской Федерацией. Резолюция (2003) 9\* Комитета Министров Совета Европы. Принята Комитетом Министров 10 июля 2003 г. на 848-ом заседании Представителей Министров

### **Федеральные законы**

Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации № 909 от 15 июня 1996 года.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре

Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации

О государственном языке Российской Федерации. Федеральный закон № 53-ФЗ от 1 июня 2005 года.

О языках народов Российской Федерации. Федеральный закон РФ № 1807 – 1 от 25 октября 1991 года. В ред. Федеральных законов от 24.07.1998 № 126-ФЗ, от 11.12.2002 № 165-ФЗ

О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации. Федеральный закон № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 года. В ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 26.06.2007 № 118-ФЗ

Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Федеральный закон № 104-ФЗ от 20 июля 2000 года. В ред. Федеральных законов от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ

О национально-культурной автономии. Федеральный закон РФ №74-ФЗ от 17 июня 1996 года. (в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 10.11.2003 № 136-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 30.11.2005 № 146-ФЗ, от 01.12.2007 № 309-ФЗ)

О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации № 255 от 24 марта 2000 года

О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Федеральный закон № 49-ФЗ от 7 мая 2001 года. В ред. Федерального закона от 26.06.2007 №118-ФЗ

Уголовный кодекс Российской Федерации. Федеральный Закон № 63-ФЗ от 13 июня 1996 года. В ред. От 16.12.2007 г. № 335-ФЗ. – Извлечение – Статьи №№ 136, 148, 282, 357.

КОНЦЕПЦИЯ ПРОГРАММЫ «СОХРАНЕНИЕ НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2009-2013 ГОДЫ»

О практике сохранения и перспективах развития традиционной народной культуры в Российской Федерации

### **Региональное законодательство**

Конституция республики Татарстан. Принята 6 ноября 1992 года. В ред. Законов РТ от 19.04.2002 № 1380, от 15.09.2003 № 34-ЗРТ, от 12.03.2004 № 10-ЗРТ, от 14.03.2005 № 55-ЗРТ, с изм., внесенными Решением Верховного Суда РТ от 31.03.2004

Об Уставе Свердловской области. Областной закон № 13- ОЗ от 5 декабря 1994 года. В ред. Областных законов от 27.12.2004 № 210-ОЗ, от 28.03.2005 № 13-ОЗ, от 18.01.2006 № 1-ОЗ

Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Принят Думой Ханты-Мансийского автономного округа 26 апреля 1995 года (в ред. Законов ХМАО - Югры от 07.04.2005 № 28-оз, от 05.07.2005 № 54-оз, от 22.11.2005 № 111-оз, от 23.03.2007 № 17-оз, от 20.07.2007 № 107-оз, от 31.10.2007 № 167-оз)

ЗАКОН ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

ЦЕЛЕВАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НАРОДОВ ПРИКАМЬЯ НА 1999 - 2003 гг.

### **Этические кодексы**

Заявление международной федерации журналистов о принципах поведения журналистов

Кодекс профессиональной этики российского журналиста.

Памятка журналистам, освещающим этничность в СМИ

## **Раздел 2. СТАТИСТИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ ТИТУЛЬНЫХ НАРОДОВ РОССИИ**

### **2.1. Русские**

### **2.2. Народы Поволжья, Приуралья и севера европейской части России**

2.2.1. Башкиры

2.2.2. Калмыки

2.2.3. Карелы

2.2.4. Коми

2.2.5. Коми-Пермяки

2.2.6. Марийцы

2.2.7. Мордва

2.2.8. Татары

2.2.9. Удмурты

2.2.10. Чуваш

### **2.3. Народы Северного Кавказа**

2.3.1. Адыгейцы

2.3.2. Аварцы

2.3.3. Даргинцы

2.3.4. Лезгины

2.3.5. Кумыки

2.3.6. Балкарцы

2.3.7. Кабардинцы

2.3.8. Карачаевцы

2.3.9. Черкесы

2.3.10. Осетины

2.3.11. Ингуши

2.3.12. Чеченцы

#### **2.4. Народы Сибири**

2.4.1. Алтайцы

2.4.2. Буряты

2.4.3. Тувинцы

2.4.4. Хакасы

2.4.5. Якуты

#### **2.5. Малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока**

2.5.1. Долганы

2.5.2. Коряки

2.5.3. Манси

2.5.4. Ненцы

2.5.5. Ханты

2.5.6. Чукчи

2.5.7. Эвенки

### **Раздел 3. ПУБЛИКАЦИИ ПО КУРСУ**

Главацкая Е.М. Этническая история Сибири в зеркале евроамериканской «Ethnic History»

Главацкая Е. М. От культурного ландшафта к религиозному

Ковлер А.И. Антропология права и правовой плюрализм (права человека и права народов) // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии. Отв. Ред. Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С. 24 - 52

Кряжков В.А. Право и обычай в российской действительности: проблемы взаимодействия. // Обычное право и правовой плюрализм.. Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму, август 1997 г., Москва. Ответственные редакторы: Н.И. Новикова, В.А. Тишков. - М., 1999. - С.20 – 23

Павлов П.Н. Конституционно-правовые основы регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы. // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии. Отв. Ред. Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С. 189 – 207

Павлов П.Н. Использование и охрана земель коренными малочисленными народами Севера Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии. Отв. Ред. Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С. 208 – 221

Лаппо Г. Урбанизация — средство организации территории

Рыбаковский Л.Л. Демографическое будущее России и миграционные процессы

Состояние объектов культурного наследия в современной России [электронный ресурс] // [www.ntrust.ru](http://www.ntrust.ru)

Горные территории России: социально-экономические, экологические и правовые проблемы (на примере республики северная осетия-алания). Авторы: Ю.П. Баденков, А.А. Транин // Государство и право. №12 1997

Соснина Е.П., Шакирова Р.Р. Об опыте создания информационных ресурсов по этно- и лингвокультурному наследию народов среднего поволжья

Вудман Г. Теория права, антропология и плановый правовой плюрализм // Обычное право и правовой плюрализм.. Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму, август 1997 г., Москва. Ответственные редакторы: Н.И. Новикова, В.А. Тишков М., 1999. – С. 13 – 19

## **Раздел 1. НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ**

### **Международное право**

#### **Всеобщая декларация прав человека**

Принята Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций  
10 декабря 1948 года

##### **Преамбула**

Принимая во внимание, что признание достоинства, присущего всем членам человеческой семьи, и равных и неотъемлемых прав их является основой свободы, справедливости и всеобщего мира; и

принимая во внимание, что пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества, и что создание такого мира, в котором люди будут иметь свободу слова и убеждений и будут свободны от страха и нужды, провозглашено как высокое стремление людей; и

принимая во внимание, что необходимо, чтобы права человека охранялись властью закона в целях обеспечения того, чтобы человек не был вынужден прибегать, в качестве последнего средства, к восстанию против тирании и угнетения; и

принимая во внимание, что необходимо содействовать развитию дружественных отношений между народами; и

принимая во внимание, что народы Объединенных Наций подтвердили в Уставе свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин и решили содействовать социальному прогрессу и улучшению условий жизни при большей свободе; и

принимая во внимание, что государства - члены обязались содействовать в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, всеобщему уважению и соблюдению прав человека и основных свобод; и

принимая во внимание, что всеобщее понимание характера этих прав и свобод имеет огромное значение для полного выполнения этого обязательства,

Генеральная Ассамблея провозглашает настоящую Всеобщую декларацию прав человека в качестве задачи, к выполнению которой должны стремиться все народы и все

государства с тем, чтобы каждый человек и каждый орган общества, постоянно имея в виду настоящую Декларацию, стремились путем просвещения и образования содействовать уважению этих прав и свобод и обеспечению, путем национальных и международных прогрессивных мероприятий, всеобщего и эффективного признания и осуществления их как среди народов государств - членов Организации, так и среди народов территорий, находящихся под их юрисдикцией.

#### Статья 1

Все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах. Они наделены разумом и совестью и должны поступать в отношении друг друга в духе братства.

#### Статья 2

Каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными настоящей Декларацией, без какого бы то ни было различия, как-то: в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного, сословного или иного положения.

Кроме того, не должно проводиться никакого различия на основе политического, правового или международного статуса страны или территории, к которой человек принадлежит, независимо от того, является ли эта территория независимой, подопечной, самоуправляющейся, или как-либо иначе ограниченной в своем суверенитете.

#### Статья 3

Каждый человек имеет право на жизнь, на свободу и на личную неприкосновенность.

#### Статья 4

Никто не должен содержаться в рабстве или подневольном состоянии; рабство и работорговля запрещаются во всех их видах.

#### Статья 5

Никто не должен подвергаться пыткам или жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство обращению и наказанию.

#### Статья 6

Каждый человек, где бы он ни находился, имеет право на признание его правосубъектности.

#### Статья 7

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации.

#### Статья 8

Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.

#### Статья 9

Никто не может быть подвергнут произвольному аресту, задержанию или изгнанию.

#### Статья 10



Каждый человек для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.

#### Статья 11

1. Каждый человек, обвиняемый в совершении преступления, имеет право считаться невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все возможности для защиты.

2. Никто не может быть осужден за преступление на основании совершения какого-либо деяния или за бездействие, которые во время их совершения не составляли преступления по национальным законам или по международному праву. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в то время, когда преступление было совершено.

#### Статья 12

Никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств.

#### Статья 13

1. Каждый человек имеет право свободно передвигаться и выбирать себе местожительство в пределах каждого государства.

2. Каждый человек имеет право покидать любую страну, включая свою собственную, и возвращаться в свою страну.

#### Статья 14

1. Каждый человек имеет право искать убежище от преследования в других странах и пользоваться этим убежищем.

2. Это право не может быть использовано в случае преследования, в действительности основанного на совершении неполитического преступления или деяния, противоречащего целям и принципам Организации Объединенных Наций.

#### Статья 15

1. Каждый человек имеет право на гражданство.

2. Никто не может быть произвольно лишен своего гражданства или права изменить свое гражданство.

#### Статья 16

1. Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения.

2. Брак может быть заключен только при свободном и полном согласии обеих вступающих в брак сторон.

3. Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства.

#### Статья 17

1. Каждый человек имеет право владеть имуществом как единолично, так и совместно с другими.
2. Никто не должен быть произвольно лишен своего имущества.

#### Статья 18

Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии; это включает свободу менять свою религию или убеждения и свободу исповедовать свою религию или убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком в учении, богослужении и выполнении религиозных и ритуальных порядков.

#### Статья 19

Каждый человек имеет право на свободу убеждений и на свободное выражение их; это право включает свободу беспрепятственно придерживаться своих убеждений и свободу искать, получать и распространять информацию и идеи любыми средствами и независимо от государственных границ.

#### Статья 20

1. Каждый человек имеет право на свободу мирных собраний и ассоциаций.
2. Никто не может быть принужден вступать в какую-либо ассоциацию.

#### Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

#### Статья 22

Каждый человек, как член общества, имеет право на социальное обеспечение и на осуществление необходимых для поддержания его достоинства и для свободного развития его личности прав в экономической, социальной и культурной областях через посредство национальных усилий и международного сотрудничества и в соответствии со структурой и ресурсами каждого государства.

#### Статья 23

1. Каждый человек имеет право на труд, на свободный выбор работы, на справедливые и благоприятные условия труда и на защиту от безработицы.
2. Каждый человек, без какой-либо дискриминации, имеет право на равную оплату за равный труд.
3. Каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи, и дополняемое, при необходимости, другими средствами социального обеспечения.
4. Каждый человек имеет право создавать профессиональные союзы и входить в профессиональные союзы для защиты своих интересов.

#### Статья 24

Каждый человек имеет право на отдых и досуг, включая право на разумное ограничение рабочего дня и на оплачиваемый периодический отпуск.

#### Статья 25

1. Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам.

2. Материнство и младенчество дают право на особое попечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой.

#### Статья 26

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.

2. Образование должно быть направлено к полному развитию человеческой личности и к увеличению уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.

#### Статья 27

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.

2. Каждый человек имеет право на защиту его моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

#### Статья 28

Каждый человек имеет право на социальный и международный порядок, при котором права и свободы, изложенные в настоящей Декларации, могут быть полностью осуществлены.

#### Статья 29

1. Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности.

2. При осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

3. Осуществление этих прав и свобод ни в коем случае не должно противоречить целям и принципам Организации Объединенных Наций.

#### Статья 30

Ничто в настоящей Декларации не может быть истолковано как предоставление какому-либо государству, группе лиц или отдельным лицам права заниматься какой-либо деятельностью или совершать действия, направленные к уничтожению прав и свобод, изложенных в настоящей Декларации.

## **Декларация Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации**

Принята резолюцией 1904 (XVIII) Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1963 года

Генеральная Ассамблея,

- принимая во внимание, что Устав Организации Объединенных Наций основан на принципе равенства и достоинства всех людей и, помимо прочих основных целей, направлен на достижение международного сотрудничества путем развития и поощрения уважения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка или религии,
- принимая во внимание, что Всеобщая декларация прав человека провозглашает, что все люди рождаются свободными и равными в достоинстве и правах и что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами, провозглашенными в Декларации, без какого бы то ни было различия, в частности в отношении расы, цвета кожи или национального происхождения,
- принимая во внимание, что Всеобщая декларация прав человека также провозглашает, что все люди равны перед законом и имеют право, без какого-либо различия, на равную защиту закона и что все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации,
- принимая во внимание, что Организация Объединенных Наций осудила колониализм и любую связанную с ним практику сегрегации и дискриминации и что Декларация о предоставлении независимости колониальным странам и народам провозглашает, в частности, необходимость быстро и безоговорочно положить конец колониализму,
- принимая во внимание, что всякая теория расового различия или превосходства в научном отношении ложна, в моральном отношении предосудительна, в социальном отношении несправедлива и опасна и что ничто не позволяет оправдывать расовую дискриминацию ни в теории, ни на практике,
- учитывая другие резолюции, принятые Генеральной Ассамблеей, и международные акты в области дискриминации, принятые специализированными учреждениями, в частности Международной организацией труда и Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры,
- учитывая, что, хотя мероприятия в международном плане и усилия, приложенные в ряде стран, позволили добиться прогресса в этом направлении, дискриминация в некоторых районах мира, основанная на расе, цвете кожи или этническом происхождении, продолжает, тем не менее, вызывать серьезную озабоченность,
- будучи встревожена проявлениями расовой дискриминации, все еще имеющими место в некоторых районах мира, которая в ряде случаев укореняется правительствами отдельных стран путем законодательных, административных или других мер, в том числе в форме апартеида, сегрегации и разобщения, а также путем поощрения и распространения в некоторых районах доктрин расового превосходства и экспансионизма,
- будучи убеждена в том, что все формы расовой дискриминации и, особенно, политика правительств, основанная на предрассудках расового превосходства или на расовой ненависти, не только являются нарушением основных прав человека, но могут поставить под угрозу дружественные отношения между народами, сотрудничество между государствами и всеобщий мир и безопасность,
- будучи также убеждена в том, что расовая дискриминация наносит вред не только тем, кто ей подвергается, но также и тем, кто ее проводит,
- будучи убеждена, кроме того, в том, что создание всемирного сообщества, свободного от всех видов расовой сегрегации и дискриминации, порождающих ненависть и отчуждение между людьми, представляет собой одну из основных задач Организации Объединенных Наций,

1. торжественно заявляет о необходимости быстрой ликвидации во всех частях мира расовой дискриминации во всех ее формах и проявлениях и обеспечения понимания и уважения достоинства человеческой личности;

2. торжественно заявляет о необходимости принятия с этой целью мер внутригосударственного и международного характера, включая меры в области обучения, просвещения и информации, для обеспечения всеобщего и эффективного признания и соблюдения принципов, излагаемых ниже;

3. провозглашает настоящую Декларацию:

#### Статья 1

Дискриминация в отношении людей по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения представляет собой посягательство на достоинство человеческой личности и осуждается как отрицание принципов, изложенных в Уставе Организации Объединенных Наций, как нарушение прав человека и основных свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека, как препятствие к поддержанию дружественных и мирных отношений между государствами и как обстоятельство, могущее нарушить международный мир и безопасность.

#### Статья 2

1. Никакие государства, учреждения, группы или отдельные лица не должны в области прав человека и основных свобод проводить в отношении отдельных лиц, групп или учреждений какой бы то ни было дискриминации по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения.

2. Никакое государство не должно с помощью полицейских мер или иными способами поощрять, защищать или поддерживать какую бы то ни было дискриминацию по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения, проводимую какими-либо группами, учреждениями или отдельными лицами.

3. Особые конкретные меры должны быть приняты при соответствующих обстоятельствах для обеспечения надлежащего развития или защиты лиц, принадлежащих к определенным расовым группам, с целью обеспечения таким лицам полного осуществления прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны приводить к установлению неравных или особых прав для различных расовых групп.

#### Статья 3

1. Особые усилия должны быть предприняты для борьбы с дискриминацией, основанной на расе, цвете кожи или этническом происхождении, особенно в отношении гражданских прав, предоставления гражданства, образования, религии, найма, труда и жилища.

2. Каждый человек, независимо от расы, цвета кожи или этнического происхождения, должен иметь равный доступ в любые места и помещения, предназначенные для общественного пользования.

#### Статья 4

Все государства должны принять эффективные меры для пересмотра политики правительства и других публичных властей и отмены законов и правил, которые ведут к созданию и укоренению расовой дискриминации там, где она все еще проводится. Они должны издать законы, запрещающие такую дискриминацию, и принять все соответствующие меры по борьбе с предрассудками, приводящими к расовой дискриминации.

#### Статья 5

Незамедлительно должен быть положен конец проведению правительствами и другими правительственными властями политики расовой сегрегации и, в особенности, политики апартеида, и должны быть ликвидированы все формы расовой дискриминации и разобщения, являющиеся результатом такой политики.

#### Статья 6

Никакая дискриминация по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения не должна допускаться при осуществлении любым лицом в его стране политических прав и прав гражданства, в частности прав участвовать в выборах на основе всеобщего и равного избирательного права и принимать участие в управлении страной. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.

#### Статья 7

1. Все люди равны перед законом и судом. Каждый человек, независимо от расы, цвета кожи или этнического происхождения, имеет право на личную безопасность и защиту государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями.

2. Каждый человек имеет право на эффективную защиту и восстановление прав в независимых национальных судах, компетентных рассматривать такие вопросы, в случае любой дискриминации по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения в отношении его основных прав и свобод.

#### Статья 8

Должны быть немедленно приняты все эффективные меры в области обучения, просвещения и информации с целью ликвидации расовой дискриминации и расовых предрассудков и развития взаимопонимания, терпимости и дружбы между народами и расовыми группами, а также распространения целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций и Всеобщей декларации прав человека, равно как и Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам.

#### Статья 9

1. Сурово осуждаются всякая пропаганда и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения и имеющие своей целью оправдание или поощрение расовой дискриминации в какой бы то ни было форме.

2. Считаются преступлением против общества и караются по закону всякое подстрекательство к насилию или акты насилия, как со стороны отдельных лиц, так и со стороны организаций, направленные против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения.

3. Чтобы провести в жизнь цели и принципы настоящей Декларации, все государства должны принять немедленные и позитивные меры, включая законодательные и другие меры, для преследования в судебном порядке и (или) объявления противозаконными организаций, которые поощряют расовую дискриминацию или подстрекают к ней, подстрекают к насилию или применяют насилие в целях дискриминации по признаку расы, цвета кожи или этнического происхождения.

#### Статья 10

Организация Объединенных Наций, специализированные учреждения, государства и неправительственные организации должны сделать все от них зависящее, чтобы содействовать принятию энергичных мер, которые, сочетая юридические и другие

практические средства, позволят ликвидировать все формы расовой дискриминации. В частности они должны изучать причины такой дискриминации, чтобы рекомендовать эффективные меры, необходимые для борьбы с ней и ее ликвидации.

#### Статья 11

Каждое государство должно способствовать уважению и соблюдению прав человека и основных свобод в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и должно точно и добросовестно соблюдать постановления настоящей Декларации, Всеобщей декларации прав человека и Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам.

### **Декларация о расе и расовых предрассудках (1978)**

Принята Генеральной Конференцией Организации Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры от 27 ноября 1978 года.

#### Преамбула

Генеральная конференция Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, собравшаяся в Париже на свою двадцатую сессию с 24 октября по 28 ноября 1978 г.,

- напоминая, что в преамбуле к Уставу ЮНЕСКО, принятому 16 ноября 1945 г., говорится, что "только что закончившаяся ужасная мировая война стала возможной вследствие отказа от демократических принципов уважения достоинства человеческой личности, равноправия и взаимного уважения людей, а также вследствие насаждаемой на основе невежества и предрассудков доктрины неравенства людей и рас" и, что, согласно статье 1 упомянутого Устава, ЮНЕСКО "ставит себе задачей содействовать укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры в интересах обеспечения всеобщего уважения справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе Организации Объединенных Наций, для всех народов без различия расы, пола, языка или религии",
- признавая, что спустя более трех десятилетий после основания ЮНЕСКО эти принципы так же актуальны, как и в период, когда они были записаны в ее Уставе,
- сознавая, что в процессе деколонизации и других исторических изменений большинство в прошлом зависимых народов вновь обрело свой суверенитет, в результате чего международное сообщество превратилось в единое целое, универсальное в своем многообразии, и открылись новые возможности для ликвидации бедствий расизма и пресечения его гнусных проявлений во всех областях социальной и политической жизни в национальном и международном масштабе,
- будучи убежденной в том, что органическое единство человечества и, следовательно, основное равенство всех людей и народов, находящее выражение в самых возвышенных понятиях философии, морали и религии, отражает идеал, к которому в настоящее время стремится этика и наука,
- будучи убежденной в том, что все народы и все группы людей, каков бы ни был их состав или этническое происхождение, вносят свой самобытный вклад в расцвет цивилизаций и культур, которые, в своем плюрализме и благодаря своему взаимопроникновению, составляют всеобщее достояние человечества,
- подтверждая свою приверженность принципам, провозглашенным в Уставе Организации Объединенных Наций и во Всеобщей декларации прав человека, а также свою решимость содействовать осуществлению международных пактов о правах человека, а также Декларации об установлении нового международного экономического порядка,
- преисполненная решимости способствовать также проведению в жизнь международной

Декларации и Конвенции Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации,

- принимая во внимание Международную конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него, Международную конвенцию о пресечении преступления апартеида и наказании за него, Конвенцию о неприменимости срока давности к военным преступлениям и преступлениям против человечества,

- напоминая также международные акты, уже принятые ЮНЕСКО, и в частности Конвенцию и Рекомендацию о борьбе с дискриминацией в области образования, Рекомендацию о положении учителей, Декларацию принципов международного культурного сотрудничества, Рекомендацию о воспитании в духе международного взаимопонимания, сотрудничества и мира и воспитании в духе уважения прав человека и основных свобод, Рекомендацию о статусе научно-исследовательских работников и Рекомендацию об участии народных масс в культурной жизни и их вкладе в развитие культуры,

- учитывая четыре заявления по расовому вопросу, принятые совещаниями экспертов, созывавшимися ЮНЕСКО,

- вновь подтверждая свое стремление энергичным и конструктивным образом принять участие в осуществлении программы Десятилетия борьбы с расизмом и расовой дискриминацией, провозглашенного Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций на своей двадцать восьмой сессии,

- отмечая с глубоким беспокойством, что расизм, расовая дискриминация, колониализм и апартеид все еще свирепствуют в мире, принимая все новые и новые формы, что выражается как в сохранении в силе законодательных положений и практики правительственного и административного аппарата, несовместимых с принципами уважения прав человека, так и в неизменности политических и социальных структур, отношений и позиций, отмеченных печатью несправедливости и пренебрежения к человеческой личности и порождающих изоляцию, унижение и эксплуатацию или принудительную ассимиляцию членов групп, находящихся в менее благоприятном положении,

- выражая свое возмущение подобными посягательствами на человеческое достоинство, сожалея о тех барьерах, которые они воздвигают на пути к взаимному пониманию между народами, и выражая тревогу в связи с угрозой, которую они создают для всеобщего мира и международной безопасности,

- принимает и торжественно провозглашает настоящую Декларацию о расе и расовых предрассудках:

## Статья 1

1. Все люди принадлежат к одному и тому же виду и имеют общее происхождение. Они рождаются равными в достоинстве и в правах, и все они составляют неотъемлемую часть человечества.

2. Все люди и группы людей имеют право отличаться друг от друга, рассматривать себя как таковых и считаться таковыми. Однако многообразие форм жизни и право на различие ни при каких обстоятельствах не могут служить предлогом для расовых предрассудков; ни юридически, ни фактически они не могут служить оправданием какой бы то ни было дискриминационной практики или основанием политики апартеида, представляющей собой самую крайнюю форму расизма.

3. Идентичность происхождения никоим образом не затрагивает возможности для людей вести различный образ жизни; она также не исключает ни существования различий, основывающихся на разнообразии культур, среды и истории, ни права на сохранение культурной самобытности.

4. Все народы мира обладают равными способностями, позволяющими им достигнуть самого высокого уровня интеллектуального, технического, социального, экономического, культурного и политического развития.



5. Различия в достижениях разных народов объясняются исключительно географическими, историческими, политическими, экономическими, социальными и культурными факторами. Эти различия ни в коем случае не могут служить предлогом для установления какой бы то ни было иерархической классификации наций и народов.

## Статья 2

1. Всякая теория, приписывающая превосходство или неполноценность отдельным расовым или этническим группам, которая давала бы право одним людям господствовать над другими или отвергать других, якобы низших по отношению к ним, или основывающая суждения об оценке на расовых различиях, научно несостоятельна и противоречит моральным и этическим принципам человечества.

2. Расизм включает в себя расистскую идеологию, установки, основанные на расовых предрассудках, дискриминационное поведение, структурную организацию и институционализированную практику, приводящие к расовому неравенству, а также порочную идею о том, что дискриминационные отношения между группами оправданы с моральной и научной точек зрения; он проявляется в дискриминационных законодательных или нормативных положениях и в дискриминационной практике, а также в антисоциальных взглядах и актах; он препятствует развитию своих жертв, развращает тех, кто насаждает его на практике, внутренне разобщает нации, создает препятствия на пути международного сотрудничества и нагнетает политическую напряженность в отношениях между народами; он противоречит основным принципам международного права и, следовательно, создает серьезную угрозу международному миру и безопасности.

3. Расовые предрассудки, исторически связанные с неравенством во власти, усиливающиеся в силу экономических и социальных различий между людьми и группами людей и даже сегодня призванные оправдать подобное неравенство, совершенно неоправданны.

## Статья 3

Любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, этнического или национального происхождения или религиозной нетерпимости, исходящей из расистских воззрений, которое нарушает или ставит под угрозу суверенное равенство государств и право народов на самоопределение или которое произвольным или дискриминационным образом ограничивает право на всестороннее развитие любого человека или группы людей, которое предполагает абсолютно равный доступ к средствам прогресса и полного расцвета личности и коллектива в атмосфере уважения ценностей, а также национальной и мировой культуры, несовместимо с требованиями справедливого международного порядка, гарантирующего уважение прав человека.

## Статья 4

1. Любое препятствие, затрудняющее свободный расцвет личности и свободную коммуникацию между людьми, основанное на расовых или этнических воззрениях, противоречит принципу равенства в достоинстве и правах; оно является недопустимым.

2. Одним из самых серьезных нарушений этих принципов является апартеид, который, как и геноцид, является преступлением против человечества и представляет собой серьезную угрозу международному миру и безопасности.

3. Другие формы политики и практики сегрегации и расовой дискриминации представляют собой преступление против совести и достоинства человечества и могут вызвать политическую напряженность и создать серьезную угрозу международному миру и безопасности.

## Статья 5

1. Культура, являющаяся творением всех людей и общим достоянием человечества, и образование, в самом широком смысле этого слова, предоставляют мужчинам и женщинам все более эффективные средства адаптации, позволяющие им не только утверждать, что они рождаются равными в достоинстве и правах, но также признавать, что они должны уважать право всех групп людей на культурную самобытность и на развитие своей собственной культурной жизни в национальных и международных рамках, при этом имеется в виду, что каждая группа сама свободно решает вопрос о сохранении и, в случае необходимости, об адаптации или обогащении ценностей, которые она считает основополагающими для ее самобытности.

2. Государство, в соответствии со своими конституционными принципами и процедурами, а также все компетентные органы и все работники образования несут ответственность за то, чтобы ресурсы в области образования всех стран использовались для борьбы с расизмом, в частности добиваясь того, чтобы в программах и учебниках отводилось место научным и этическим понятиям о единстве и различиях людей и не допускалось проведения различий, унижающих достоинство какого-нибудь народа; обеспечивая подготовку преподавательского состава в этих целях, предоставляя ресурсы школьной системы в распоряжение всех групп населения без ограничения или расовой дискриминации и принимая меры, способные устранить ограничения, от которых страдают отдельные расовые или этнические группы как в отношении уровня образования, так и в отношении уровня жизни, и в особенности для того, чтобы избежать перенесения этих ограничений на детей.

3. Средства массовой информации и те, кто контролирует или обслуживает их, а также любая группа, созданная внутри национальных обществ, призваны, учитывая надлежащим образом принципы, провозглашенные во Всеобщей декларации прав человека, и в частности принцип свободы выражения, развивать взаимопонимание, терпимость и дружбу между отдельными людьми и группами людей и содействовать ликвидации расизма, расовой дискриминации и расовых предрассудков, в частности избегая подачи стереотипных, фрагментарных, односторонних или вводящих в заблуждение представлений об отдельных людях и различных группах людей. Коммуникация между расовыми и этническими группами должна быть взаимным процессом, обеспечивающим им полную и совершенно свободную возможность высказываться и быть услышанными. Средства массовой информации должны, следовательно, быть восприимчивы к идеям отдельных людей и групп людей, облегчающим эту коммуникацию.

## Статья 6

1. Государство в первую очередь несет ответственность за осуществление всеми людьми и всеми группами людей прав человека и основных свобод на основе полного равенства в достоинстве и правах.

2. В рамках своей компетенции и в соответствии со своими конституционными положениями государство принимает все надлежащие меры, включая законодательные, в особенности в области образования, культуры и информации, в целях предотвращения, запрещения и ликвидации расизма, расовой пропаганды, расовой сегрегации и апартеида и содействовать распространению знаний и результатов соответствующих исследований в области естественных и социальных наук по причинам, порождающим расовые предрассудки и расистские взгляды и по предупреждению их, учитывая должным образом принципы, изложенные во Всеобщей декларации прав человека и в Международном пакте о гражданских и политических правах.

3. В том случае, если законодательные меры, запрещающие расовую дискриминацию, не будут достаточны, государству следует дополнить их административным механизмом по систематическому расследованию случаев расовой дискриминации, широкой системой юридических средств борьбы против актов расовой дискриминации, крупномасштабными образовательными и исследовательскими программами, предназначенными для борьбы

против расовых предрассудков и расовой дискриминации, а также программами позитивных мер политического, социального, образовательного и культурного характера, способных содействовать достижению подлинного взаимоуважения между группами людей. При соответствующих обстоятельствах должны проводиться специальные программы для содействия улучшению положения групп, находящихся в неблагоприятных условиях и, когда речь идет о национальных группах, для их эффективного участия в процессе принятия решений в сообществе.

#### Статья 7

Наряду с политическими, экономическими и социальными мерами, право является одним из основных средств обеспечения равенства личности в достоинстве и правах и пресечения всякой пропаганды, организации и практики, которые основаны на идеях или теориях так называемого превосходства расовых или этнических групп или которые пытаются оправдать или поощрять расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме. Государствам следует принимать соответствующие юридические меры и обеспечивать их проведение в жизнь и осуществление через все свои службы с должным учетом принципов, изложенных во Всеобщей декларации прав человека. Эти юридические меры должны вписываться в политические, экономические и социальные рамки, способные содействовать их осуществлению. Физические и юридические лица, общественные или частные организации должны следовать им и всячески способствовать тому, чтобы они были поняты и проводились в жизнь надлежащим образом.

#### Статья 8

1. Имея право на то, чтобы в международном и национальном плане был обеспечен такой экономический, социальный, культурный и правовой порядок, который позволит каждому человеку раскрыть свои способности на основе полного равенства прав и возможностей, каждый человек имеет соответствующие обязанности по отношению к себе подобным, к обществу, в котором он живет, и к международному сообществу. Следовательно, его долг — способствовать гармонии между народами, борьбе против расизма и расовых предрассудков и содействовать всеми средствами, которыми он располагает, ликвидации всех форм расовой дискриминации.

2. В плане расовых предрассудков, расистского поведения и практики специалисты в области естественных наук, социальных наук и культурных исследований, а также научные организации и ассоциации призваны проводить объективные исследования на широкой междисциплинарной основе; все государства должны поощрять их в этом.

3. Этим специалистам надлежит, в частности, следить, используя все имеющиеся в их распоряжении средства, чтобы их труды не стали объектом фальсифицированного толкования, и помогать населению понять вытекающие из них выводы.

#### Статья 9

1. Принцип равенства в достоинстве и правах всех людей и всех народов, независимо от расы, цвета кожи и происхождения, является общепринятым принципом, признанным в международном праве. Следовательно, любая форма расовой дискриминации, проводимая государством, является нарушением международного права, влекущим за собой международную ответственность государства.

2. Особые меры должны приниматься в целях обеспечения равенства в достоинстве и правах отдельных лиц и групп людей везде, где это необходимо, не допуская того, чтобы эти меры принимали характер, который мог бы казаться дискриминационным в расовом отношении. В этой связи особое внимание следует уделять расовым или этническим группам, находящимся в неблагоприятных социальных или экономических условиях, с тем чтобы обеспечить им на основе полного равенства, без дискриминации и ограничений защиту путем принятия законов и постановлений, а также пользование существующими

социальными благами, в частности в отношении жилья, обеспечения работой и здравоохранения, уважать самобытность их культуры и их ценностей, содействовать, в частности посредством образования, их социальному и профессиональному прогрессу.

3. Группы населения иностранного происхождения, в частности рабочие-мигранты и их семьи, способствующие развитию принимающей страны, должны пользоваться соответствующими мерами, предназначенными для обеспечения безопасности, уважения их достоинства и их культурных ценностей, для облегчения их адаптации к принимающей среде и содействия профессиональному росту с учетом последующего возвращения на родину и внесения вклада в ее развитие; следует способствовать предоставлению возможности детям мигрантов обучаться своему родному языку.

4. Несбалансированность, существующая в международных экономических отношениях, способствует обострению расизма и расовых предрассудков; следовательно, всем государствам следует стремиться внести свой вклад в перестройку международной экономики на более справедливой основе.

#### Статья 10

Международные, всемирные или региональные правительственные и неправительственные организации призваны сотрудничать и помогать в рамках своей компетенции и своих возможностей полному и всеобщему осуществлению принципов, провозглашенных в настоящей Декларации, содействуя таким образом законной борьбе всех людей, рожденных равными в достоинстве и правах, против тирании и угнетения расизма, расовой сегрегации, апартеида и геноцида, с тем чтобы все народы мира были навсегда освобождены от этих бедствий.

### **Декларация о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений**

36/55. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН

Генеральная Ассамблея,

– принимая во внимание, что согласно одному из основных принципов Устава Организации Объединенных Наций достоинство и равенство присущи каждому человеку и что все государства-члены обязались предпринимать совместные и самостоятельные действия в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций для содействия и поощрения всеобщего уважения и соблюдения прав человека и основных свобод для всех, без различия расы, пола, языка или религии,

– принимая во внимание, что во Всеобщей декларации прав человека<sup>1</sup> и в Международных пактах о правах человека<sup>2</sup> провозглашаются принципы недискриминации и равенства перед законом и право на свободу мысли, совести, религии или убеждений,

– принимая во внимание, что игнорирование и нарушение прав человека и основных свобод, в частности права на свободу мысли, совести, религии или убеждений любого рода, являются прямо или косвенно причиной войн и тяжелых страданий человечества, особенно когда они служат средством иностранного вмешательства во внутренние дела других государств и приводят к разжиганию ненависти между народами и государствами,

– принимая во внимание, что религия или убеждения являются для каждого, кто их придерживается, одним из основных элементов его понимания жизни и что свободу религии или убеждений следует полностью соблюдать и гарантировать,

– считая важным содействовать пониманию, терпимости и уважению в вопросах свободы религии и убеждений и добиваться недопущения использования религии или убеждений в целях, несовместимых с Уставом, другими соответствующими документами Организации Объединенных Наций и с целями и принципами настоящей Декларации,

– будучи убеждена в том, что свобода религии или убеждений должна также содействовать достижению целей всеобщего мира, социальной справедливости и дружбы между народами и ликвидации идеологии и практики колониализма и расовой дискриминации,

– отмечая с удовлетворением принятие нескольких и вступление в силу некоторых конвенций, под эгидой Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, о ликвидации различных форм дискриминации,

– будучи обеспокоена проявлениями нетерпимости и наличием дискриминации в вопросах религии или убеждений, все еще наблюдающимися в некоторых районах мира,

– преисполненная решимости принять все необходимые меры к скорейшей ликвидации такой нетерпимости во всех ее формах и проявлениях и предупреждать дискриминацию на основе религии или убеждений и бороться с ней,

– провозглашает настоящую Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений:

#### Статья 1

1. Каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии. Это право включает свободу иметь религию или убеждения любого рода по своему выбору и свободу исповедовать свою религию и выражать убеждения как единолично, так и сообща с другими, публичным или частным порядком, в отправлении культа, выполнения религиозных и ритуальных обрядов и учении.

2. Никто не должен подвергаться принуждению, умаляющему его свободу иметь религию или убеждения по своему выбору.

3. Свобода исповедовать религию или выражать убеждения подлежит лишь ограничениям, установленным законом и необходимым для охраны общественной безопасности, порядка, здоровья и морали, равно как и основных прав и свобод других лиц.

#### Статья 2

1. Никто не должен подвергаться дискриминации на основе религии или убеждений со стороны любого государства, учреждения, группы лиц или отдельных лиц.

2. В целях настоящей Декларации выражение «нетерпимость и дискриминация на основе религии или убеждений» означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на религии или убеждениях и имеющее целью или следствием уничтожение или умаление признания, пользования или осуществления на основе равенства прав человека и основных свобод.

#### Статья 3

Дискриминация людей на основе религии или убеждений является оскорблением достоинства человеческой личности и отрицанием принципов Устава Организации Объединенных Наций и осуждается как нарушение прав человека и основных свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и подробно изложенных в Международных пактах о правах человека, и как препятствие для дружественных и мирных отношений между государствами.

#### Статья 4

1. Все государства должны принимать эффективные меры для предупреждения и ликвидации дискриминации на основе религии или убеждений в признании, осуществлении и реализации прав человека и основных свобод во всех областях гражданской, экономической, политической, социальной и культурной жизни.

2. Все государства прилагают все усилия по принятию или отмене законодательства, когда это необходимо, для запрещения любой подобной дискриминации, а также для принятия всех соответствующих мер по борьбе против нетерпимости на основе религии или иных убеждений в данной области.

## Статья 5

1. Родители или, в соответствующих случаях, законные опекуны ребенка имеют право определять образ жизни в рамках семьи в соответствии со своей религией или убеждениями, а также исходя из нравственного воспитания, которое, по их мнению, должен получить ребенок.

2. Каждый ребенок имеет право на доступ к образованию в области религии или убеждений в соответствии с желаниями его родителей или, в соответствующих случаях, законных опекунов и не принуждается к обучению в области религии или убеждений вопреки желаниям его родителей или законных опекунов, причем руководящим принципом являются интересы ребенка.

3. Ребенок ограждается от любой формы дискриминации на основе религии или убеждений. Он должен воспитываться в духе понимания, терпимости, дружбы между народами, мира и всеобщего братства, уважения к свободе религии или убеждений других людей, а также с полным осознанием того, что его энергия и способности должны быть посвящены служению на благо других людей.

4. Если ребенок не находится на попечении своих родителей или законных опекунов, то принимаются должным образом во внимание выражаемая ими воля или любые проявления их воли в вопросах религии или убеждений, причем руководящим принципом являются интересы ребенка.

5. Практика религии или убеждений, в которых воспитывается ребенок, не должна наносить ущерб ни его физическому или умственному здоровью, ни его полному развитию, с соблюдением пункта 3 статьи 1 настоящей Декларации.

## Статья 6

В соответствии со статьей 1 настоящей Декларации и соблюдением положений пункта 3 статьи 1 право на свободу мысли, совести, религии или убеждений включает, в частности, следующие свободы:

a) отправлять культы или собираться в связи с религией или убеждениями и создавать и содержать места для этих целей;

b) создавать и содержать соответствующие благотворительные или гуманитарные учреждения;

c) производить, приобретать и использовать в соответствующем объеме необходимые предметы и материалы, связанные с религиозными обрядами или обычаями или убеждениями;

d) писать, выпускать и распространять соответствующие публикации в этих областях;

e) вести преподавание по вопросам религии или убеждений в местах, подходящих для этой цели;

f) испрашивать и получать от отдельных лиц и организаций добровольные финансовые и иные пожертвования;

g) готовить, назначать, избирать или назначать по праву наследования соответствующих руководителей согласно потребностям и нормам той или иной религии или убеждений;

h) соблюдать дни отдыха и отмечать праздники и отправлять обряды в соответствии с предписаниями религии и убеждениями;

i) устанавливать и поддерживать связи с отдельными лицами и общинами в области религии и убеждений на национальном и международном уровнях.

## Статья 7

Права и свободы, провозглашенные в настоящей Декларации, предоставляются национальным законодательством таким образом, чтобы каждый человек мог пользоваться такими правами и свободами на практике.

## Статья 8

Ничто в настоящей Декларации не должно истолковываться в смысле ограничения или отхода от любого права, как оно определено во Всеобщей декларации прав человека и в Международных пактах о правах человека.

57-е пленарное заседание,  
13 ноября 1981 года

## Декларация принципов терпимости

Утверждена резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 года

Государства — члены Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, собравшиеся в Париже на двадцать восьмую сессию Генеральной конференции 25 октября – 16 ноября 1995 года,

### Преамбула

памятуя о том, что Устав Организации Объединенных Наций гласит: «Мы, народы Объединенных Наций, преисполненные решимости избавить грядущие поколения от бедствий войны ... вновь утвердить веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности ... и в этих целях проявлять терпимость и жить вместе, в мире друг с другом, как добрые соседи»,

напоминая, что в Преамбуле Устава ЮНЕСКО, принятого 16 ноября 1945 года, подчеркивается, что «мир должен базироваться на интеллектуальной и нравственной солидарности человечества»,

напоминая также, что во Всеобщей декларации прав человека провозглашается, что «каждый человек имеет право на свободу мысли, совести и религии» (статья 18), «на свободу убеждений и на свободное выражение их» (статья 19) и что образование «должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами» (статья 26),

принимая во внимание соответствующие международные акты, в том числе:

- Международный пакт о гражданских и политических правах,
- Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах,
- Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации,
- Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказании за него,
- Конвенцию о правах ребенка,
- Конвенцию 1951 года о статусе беженцев и Протокол 1967 года, касающийся статуса беженцев, а также региональные правовые акты в этой области,
- Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин,
- Конвенцию против пыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания,
- Декларацию о ликвидации всех форм нетерпимости и дискриминации на основе религии или убеждений,
- Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам,
- Декларацию о мерах по ликвидации международного терроризма,

- Венскую декларацию и Программу действий Всемирной конференции по правам человека,
- Декларацию и Программу действий, принятые на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах социального развития, состоявшейся в Копенгагене,
- Декларацию ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках,
- Конвенцию и Рекомендацию ЮНЕСКО о борьбе с дискриминацией в области образования,

памятуя о целях третьего Десятилетия действий по борьбе против расизма и расовой дискриминации, Десятилетия образования в области прав человека Организации Объединенных Наций и Международного десятилетия коренных народов мира,

учитывая рекомендации региональных конференций, проведенных в соответствии с резолюцией 27 C/5.14 Генеральной конференции ЮНЕСКО в рамках Года Организации Объединенных Наций, посвященного терпимости, а также выводы и рекомендации других конференций и совещаний, организованных государствами-членами по программе Года Организации Объединенных Наций, посвященного терпимости,

испытывая чувство тревоги в связи с участвовавшими в последнее время актами нетерпимости, насилия, терроризма, ксенофобии, агрессивного национализма, расизма, антисемитизма, отчуждения, маргинализации и дискриминации по отношению к национальным, этническим, религиозным и языковым меньшинствам, беженцам, рабочим-мигрантам, иммигрантам и социально наименее защищенным группам в обществах, а также актами насилия и запугивания в отношении отдельных лиц, осуществляющих свое право на свободу мнений и выражение убеждений, представляющими угрозу делу укрепления мира и демократии на национальном и международном уровнях и являющимися препятствиями на пути развития,

обращая особое внимание на обязанность государств-членов развивать и поощрять уважение прав человека и основных свобод для всех, без различия по признаку расы, пола, языка, национальной принадлежности, религии или состояния здоровья, и бороться с проявлениями нетерпимости,

принимают и торжественно провозглашают настоящую Декларацию принципов терпимости

преисполненные решимости сделать все необходимое для утверждения идеалов терпимости в наших обществах, поскольку терпимость является не только важнейшим принципом, но и необходимым условием мира и социально-экономического развития всех народов,

мы заявляем следующее:

#### Статья 1 — Понятие терпимости

1.1 Терпимость означает уважение, принятие и правильное понимание богатого многообразия культур нашего мира, наших форм самовыражения и способов проявлений человеческой индивидуальности. Ей способствуют знания, открытость, общение и свобода мысли, совести и убеждений. Терпимость — это гармония в многообразии. Это не только моральный долг, но и политическая и правовая потребность. Терпимость — это добродетель, которая делает возможным достижение мира и способствует замене культуры войны культурой мира.

1.2 Терпимость — это не уступка, снисхождение или потворство. Терпимость — это прежде всего активное отношение, формируемое на основе признания универсальных прав и основных свобод человека. Ни при каких обстоятельствах терпимость не может служить оправданием посягательств на эти основные ценности, терпимость должны проявлять отдельные люди, группы и государства.

1.3 Терпимость — это обязанность способствовать утверждению прав человека, плюрализма (в том числе культурного плюрализма), демократии и правопорядка. Терпимость — это понятие, означающее отказ от догматизма, от абсолютизации истины и



утверждающее нормы, установленные в международных правовых актах в области прав человека.

1.4 Проявление терпимости, которое созвучно уважению прав человека, не означает терпимого отношения к социальной несправедливости, отказа от своих или уступки чужим убеждениям. Это означает, что каждый свободен придерживаться своих убеждений и признает такое же право за другими. Это означает признание того, что люди по своей природе различаются по внешнему виду, положению, речи, поведению и ценностям и обладают правом жить в мире и сохранять свою индивидуальность. Это также означает, что взгляды одного человека не могут быть навязаны другим.

#### Статья 2 — Государственный уровень

2.1 На государственном уровне терпимость требует справедливого и беспристрастного законодательства, соблюдения правопорядка и судебно-процессуальных и административных норм. Терпимость также требует предоставления каждому человеку возможностей для экономического и социального развития без какой-либо дискриминации. Отчуждение и маргинализация могут стать причиной состояния подавленности, враждебности и фанатизма.

2.2 Для того чтобы сделать общество более терпимым, государствам следует ратифицировать существующие международные конвенции о правах человека и, если это необходимо, разработать новое законодательство с целью обеспечения в обществе равноправного подхода и равенства возможностей для всех групп и отдельных людей.

2.3 В интересах международного согласия существенно важно, чтобы отдельные люди, общины и нации признавали и уважали культурный плюрализм человеческого сообщества. Мир невозможен без терпимости, а развитие и демократия невозможны без мира.

2.4 Нетерпимость может принимать форму маргинализации социально наименее защищенных групп, их исключения из общественной и политической жизни, а также насилия и дискриминации по отношению к ним. Как гласит Декларация о расе и расовых предрассудках, «все люди и группы людей имеют право отличаться друг от друга» (статья 1.2).

#### Статья 3 — Социальные аспекты

3.1 Терпимость как никогда ранее важна в современном мире. Мы живем в век глобализации экономики и все большей мобильности, быстрого развития коммуникации, интеграции и взаимозависимости, в век крупномасштабных миграций и перемещения населения, урбанизации и преобразования социальных структур. Каждый регион многолик, и поэтому эскалация нетерпимости и конфликтов потенциально угрожает всем частям мира. От такой угрозы нельзя отгородиться национальными границами, ибо она носит глобальный характер.

3.2 Терпимость необходима в отношениях как между отдельными людьми, так и на уровне семьи и общины. В школах и университетах, в рамках неформального образования, дома и на работе необходимо укреплять дух терпимости и формировать отношения открытости, внимания друг к другу и солидарности. Средства коммуникации способны играть конструктивную роль в деле содействия свободному и открытому диалогу и обсуждению, распространения ценностей терпимости и разъяснения опасности проявления безразличия по отношению к набирающим силу группам и идеологиям, проповедующим нетерпимость.

3.3 В Декларации ЮНЕСКО о расе и расовых предрассудках провозглашается, что особые меры должны приниматься в целях обеспечения равенства в достоинстве и правах отдельных лиц и групп людей везде, где это необходимо. В этой связи особое внимание следует уделять социально наименее защищенным группам, находящимся в неблагоприятных социальных или экономических условиях, с тем чтобы предоставить им правовую и социальную защиту, в частности в отношении жилья, занятости и охраны здоровья, обеспечить уважение самобытности их культуры и ценностей и содействовать, в

особенности посредством образования, их социальному и профессиональному росту и интеграции.

3.4 В интересах решения этой глобальной задачи необходимы проведение соответствующих научных исследований и налаживание контактов с целью координации деятельности международного сообщества, включая анализ в контексте социальных наук коренных причин этого явления, принятие эффективных контрмер, а также осуществление научных исследований и мониторинга, способствующих выработке политических решений и нормативной деятельности государств-членов.

#### Статья 4 — Воспитание

4.1 Воспитание является наиболее эффективным средством предупреждения нетерпимости. Воспитание в духе терпимости начинается с обучения людей тому, в чем заключаются их общие права и свободы, дабы обеспечить осуществление этих прав, и с поощрения стремления к защите прав других.

4.2 Воспитание в духе терпимости следует рассматривать в качестве безотлагательного императива; в связи с этим необходимо поощрять методы систематического и рационального обучения терпимости, вскрывающие культурные, социальные, экономические, политические и религиозные источники нетерпимости, лежащие в основе насилия и отчуждения. Политика и программы в области образования должны способствовать улучшению взаимопонимания, укреплению солидарности и терпимости в отношениях как между отдельными людьми, так и между этническими, социальными, культурными, религиозными и языковыми группами, а также нациями.

4.3 Воспитание в духе терпимости должно быть направлено на противодействие влиянию, вызывающему чувство страха и отчуждения по отношению к другим. Оно должно способствовать формированию у молодежи навыков независимого мышления, критического осмысления и выработки суждений, основанных на моральных ценностях.

4.4 Мы заявляем о своей готовности поддерживать и претворять в жизнь программы научных исследований в области социальных наук и воспитания в духе терпимости, прав человека и ненасилия. Это означает необходимость уделения особого внимания вопросам повышения уровня педагогической подготовки, учебных планов, содержания учебников и занятий, совершенствования других учебных материалов, включая новые образовательные технологии, с целью воспитания чутких и ответственных граждан, открытых восприятию других культур, способных ценить свободу, уважать человеческое достоинство и индивидуальность, предупреждать конфликты или разрешать их ненасильственными средствами.

#### Статья 5 — Готовность к действию

Мы обязуемся поощрять терпимость и ненасилие, используя для этого программы и учреждения в областях образования, науки, культуры и коммуникации.

#### Статья 6 — Международный день, посвященный терпимости

В целях мобилизации общественности, привлечения внимания к опасностям, кроющимся в нетерпимости, и укрепления приверженности и активизации действий в поддержку поощрения терпимости и воспитания в ее духе мы торжественно провозглашаем 16 ноября ежегодно отмечаемым Международным днем, посвященным терпимости.

## Конвенция 169 МОТ

Конвенция о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах<sup>1</sup>

Принята 27 июня 1989 года Генеральной конференцией Международной организации труда на ее семьдесят шестой сессии

Генеральная конференция Международной организации труда, созванная в Женеве Административным советом Международного бюро труда и собравшаяся 7 июня 1989 года на семьдесят шестую сессию,

- принимая к сведению международные нормы, содержащиеся в Конвенции 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни,
- ссылаясь на положения Всеобщей декларации прав человека, Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, Международного пакта о гражданских и политических правах и многочисленные международные акты о предотвращении дискриминации,
- считая, что изменения, имевшие место в международном праве за период после 1957 года, а также изменения в положении коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни во всех регионах земного шара, вызывают необходимость принятия новых международных норм по данному вопросу в целях ликвидации ориентации на ассимиляцию, содержащейся в ранее действовавших нормах,
- признавая стремление указанных народов к осуществлению контроля над их собственными институтами, их образом жизни и их экономическим развитием, их стремление к сохранению и развитию их самобытности, языка и религии в рамках тех государств, в которых они проживают,
- отмечая тот факт, что во многих частях земного шара эти народы лишены возможности пользоваться основными правами человека в той же степени, что и остальная часть населения тех государств, в которых они проживают, и что нередко разрушаются их законы, их ценности, их обычаи и их перспективы,
- обращая внимание на тот факт, что коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, вносят вклад в культурное разнообразие, социальную и экологическую гармонию человечества и в международное сотрудничество и взаимопонимание,
- отмечая тот факт, что настоящие положения составлены в сотрудничестве с Организацией Объединенных Наций, Продовольственной и сельскохозяйственной организацией Объединенных Наций, Организацией Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры и Всемирной организацией здравоохранения, а также с Межамериканским институтом по вопросам индейского населения, на соответствующих уровнях и в их соответствующих областях, и что предлагается продолжать это сотрудничество в деле содействия принятию указанных положений и обеспечения их применения,
- постановив принять ряд предложений по частичному пересмотру Конвенции 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни (107), что является четвертым пунктом повестки дня сессии,

постановив, что эти предложения принимают форму международной конвенции, пересматривающей Конвенцию 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни.

- принимает сего ... июня месяца тысяча девятьсот восемьдесят девятого года нижеследующую конвенцию которая будет именоваться Конвенцией 1989 года о коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни.

## РАЗДЕЛ I. ОБЩАЯ ПОЛИТИКА

### Статья 1

#### 1. Настоящая Конвенция распространяется:

- а) на народы, ведущие племенной образ жизни в независимых странах, социальные, культурные и экономические условия которых отличают их от других групп национального сообщества и положение которых регулируется полностью или частично их собственными обычаями или традициями, или специальным законодательством;
- б) на народы в независимых странах, которые рассматриваются как коренные ввиду того, что они являются потомками тех, кто населял страну или географическую область, частью

которой является данная страна, в период ее завоевания или колонизации или в период установления существующих государственных границ, и которые, независимо от их правового положения, сохраняют некоторые или все свои социальные, экономические, культурные и политические институты.

2. Указание самих народов на их принадлежность к числу коренных или ведущих племенной образ жизни рассматривается как основополагающий критерий для определения групп, на которые распространяются положения настоящей Конвенции.

3. Использование термина «народы» в настоящей Конвенции не рассматривается как несущее какой-либо смысл в отношении прав, могущих заключаться в этом термине в соответствии с международным правом.

## Статья 2

1. Правительства несут ответственность за проведение, с участием соответствующих народов, согласованной и систематической деятельности по защите прав этих народов и установлению гарантий уважения их целостности.

2. Такая деятельность включает меры, направленные на:

а) обеспечение того, чтобы лица, принадлежащие к соответствующим народам, пользовались на равных основаниях правами и возможностями, которые предоставляются национальным законодательством остальному населению страны;

б) содействие полному осуществлению социальных, экономических и культурных прав этих народов при уважении их социальной и культурной самобытности, их обычаев и традиций и их институтов;

с) содействие лицам, принадлежащим к соответствующим народам, в ликвидации различий в социально-экономических условиях, которые могут существовать между коренными и другими членами национального сообщества, методами, соответствующими их стремлениям и образу их жизни.

## Статья 3

1. Коренные народы и народы, ведущие племенной образ жизни, в полной мере беспрепятственно и без дискриминации пользуются правами человека и основными свободами. Положения настоящей Конвенции распространяются без дискриминации на мужчин и женщин, принадлежащих к указанным народам.

2. Никакие формы применения силы или принуждения не используются в нарушение прав человека и основных свобод соответствующих народов, в том числе прав, содержащихся в настоящей Конвенции.

## Статья 4

1. В случае необходимости применяются специальные меры для охраны лиц, принадлежащих к соответствующим народам, их институтов, собственности, труда, культуры и окружающей среды.

2. Такие специальные меры не противоречат свободно выраженным пожеланиям соответствующих народов.

3. Такие специальные меры никаким образом не наносят ущерба бездискриминационному пользованию общегражданскими правами.

## Статья 5

При применении положений настоящей Конвенции:

а) признаются и охраняются указанные социальные, культурные, религиозные и духовные ценности и практика указанных народов и должным образом учитывается характер проблем, с которыми они сталкиваются как группы и как отдельные лица;

б) уважается неприкосновенность ценностей, практики и институтов указанных народов;

с) проводится политика, направленная на смягчение трудностей, переживаемых указанными народами в связи с новыми условиями жизни и труда, с участием соответствующих народов и в сотрудничестве с ними.

## Статья 6

1. При применении положений настоящей Конвенции правительства:

а) проводят с соответствующими народами консультации с использованием соответствующих процедур и, в частности, через их представительные институты, всякий раз, когда рассматриваются вопросы о принятии законодательных или административных мер, которые могут непосредственно затрагивать их;

б) устанавливают процедуры, посредством которых указанные народы могут свободно и по крайней мере в неменьшей степени, чем другие группы населения, участвовать в принятии на всех уровнях решений в выборных учреждениях и в административных и иных органах, ответственных за политику и программу, которые касаются их;

с) создают условия для полного развития собственных учреждений и инициатив указанных народов и при необходимости предоставляют ресурсы, требующиеся для этих целей.

2. Консультации, имеющие место в осуществление настоящей Конвенции, проводятся добросовестно и в форме, соответствующей обстоятельствам, с целью достижения договоренности или согласия в отношении предлагаемых мер

## Статья 7

1. Соответствующие народы имеют право решать вопрос выбора собственных приоритетов для процесса развития в той мере, в какой он затрагивает их жизнь, их верования, институты, духовное благополучие и земли, которые они занимают или используют каким-либо иным образом, и право осуществлять контроль, по мере возможности, за собственным экономическим, социальным и культурным развитием. Кроме того, они участвуют в подготовке, осуществлении и оценке планов и программ национального и регионального развития, которые могут непосредственно их касаться.

2. Улучшение условий жизни и труда и повышение уровня здравоохранения и образования соответствующих народов с их участием и при их сотрудничестве являются приоритетным вопросом в планах общего экономического развития населенных ими областей. Специальные проекты развития указанных областей также составляются с учетом содействия такому улучшению.

3. При необходимости правительства, в сотрудничестве с соответствующими народами, обеспечивают проведение исследований для оценки влияния на них планируемой деятельности с целью развития в ее социальном, духовном и культурном аспекте, а также в аспекте окружающей среды. Результаты этих исследований рассматриваются как основные критерии осуществления такой деятельности.

4. В сотрудничестве с соответствующими народами правительства осуществляют меры по защите и сохранению окружающей среды территорий, которые они заселяют.

## Статья 8

1. При применении к соответствующим народам национальных законов должным образом учитываются их обычаи или обычное право.

2. Указанные народы имеют право сохранять собственные обычаи и институты, если они не противоречат основным правам, определенным национальной правовой системой, и международно признанным правам человека. При необходимости устанавливаются процедуры для разрешения конфликтов, могущих возникнуть при осуществлении данного принципа.

3. Применение пунктов 1 и 2 настоящей статьи не должно служить препятствием для лиц, принадлежащих к указанным народам, в осуществлении ими прав, предоставляемых всем гражданам, и в несении соответствующих обязанностей.

## Статья 9

1. В той мере, в какой это совместимо с национальной правовой системой и с правами человека, при рассмотрении правонарушений, совершаемых лицами, принадлежащими к

соответствующим народам, проявляется уважение к методам, традиционно практикуемым этими народами.

2. Обычаи указанных народов, касающиеся уголовно-правовых вопросов, принимаются во внимание органами власти и судами, рассматривающими соответствующие судебные дела.

#### Статья 10

1. При применении к лицам, принадлежащим к указанным народам, мер наказания, предусмотренных общим законодательством, принимаются во внимание их экономические, социальные и культурные особенности.

2. Предпочтение перед тюремным заключением отдается другим мерам наказания.

#### Статья 11

Привлечение лиц, принадлежащих к соответствующим народам, к принудительному выполнению каких-либо личных услуг в любой форме, оплачиваемых или неоплачиваемых, запрещается и наказывается по закону, кроме случаев, предусмотренных законом для всех граждан.

#### Статья 12

Соответствующие народы ограждаются от нарушения их прав и имеют возможность индивидуально или через их представительные органы прибегать к юридическим процедурам для эффективной защиты этих прав. Принимаются меры, обеспечивающие, чтобы лица из числа указанных народов понимали такие юридические процедуры и были поняты в ходе таковых, при необходимости — с помощью устного перевода или иных эффективных средств.

### РАЗДЕЛ II. ЗЕМЛЯ

#### Статья 13

1. При применении положений данного раздела Конвенции правительства учитывают особую важность для культуры и духовных ценностей соответствующих народов их связи с землями или территориями — или с тем и другим, в зависимости от обстоятельств, — которые они занимают или используют иным образом, и в особенности важность коллективных аспектов этой связи.

2. Использование в статьях 15 и 16 термина «земля» включает понятие территорий, охватывающих всю окружающую среду районов, которые занимают или используют иным образом соответствующие народы.

#### Статья 14

1. За соответствующими народами признаются права собственности и владения на земли, которые они традиционно занимают. Кроме того, в случае необходимости, применяются меры для гарантирования этим народам прав пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. Особое внимание обращается на положение кочевых народов и народов, практикующих переложное земледелие.

2. В случае необходимости правительства принимают меры для определения границ земель, которые традиционно занимают соответствующие народы, и для гарантирования эффективной охраны их прав собственности и владения.

3. В рамках национальной правовой системы устанавливаются необходимые процедуры разрешения споров по поводу земли со стороны соответствующих народов.

#### Статья 15

1. Специальные меры принимаются для охраны прав соответствующих народов на природные ресурсы, относящиеся к их землям. Эти права включают право указанных народов на участие в пользовании и управлении этими ресурсами и в их сохранении.

2. В случаях, когда государство сохраняет за собой собственность на минеральные ресурсы или ресурсы земных недр или права на другие ресурсы, относящиеся к землям, правительства устанавливают процедуры или обеспечивают сохранение процедур, посредством которых они проводят консультации с указанными народами с целью

выяснения, наносится ли, и в какой степени, ущерб интересам этих народов — до начала осуществления или до выдачи разрешения на осуществление любых программ по разведке или эксплуатации таких ресурсов, относящихся к их землям. По мере возможности, соответствующие народы участвуют в результатах такой деятельности и получают справедливую компенсацию за любой ущерб, который может быть причинен им вследствие такой деятельности.

#### Статья 16

1. За исключением изложенного в нижеследующих пунктах настоящей статьи, соответствующие народы не выселяются с занимаемых ими земель.

2. Если переселение указанных народов считается необходимым в виде исключительной меры, такое переселение имеет место только при наличии их свободного и сознательного согласия. При невозможности получить их согласие такое переселение имеет место только в соответствии с установленными национальными законами должными процедурами, включая, при необходимости, официальные расследования, предоставляющими соответствующим народам возможность эффективного представительства.

3. При наличии возможности указанные народы получают право возвращения на свои традиционные земли по прекращении действия оснований, вызвавших переселение.

4. Когда такое возвращение невозможно, что устанавливается по согласию сторон или, в случае отсутствия такого согласия, посредством соответствующих процедур, указанным народам предоставляются во всех возможных случаях земли, по качеству и своему правовому положению по меньшей мере равные ранее занимаемым землям и достаточные для удовлетворения их настоящих нужд и их дальнейшего развития. В случаях, когда соответствующие народы предпочитают получение компенсации в денежном выражении или натурой, они получают такую компенсацию согласно соответствующим гарантиям.

5. Переселенные таким образом лица получают полную компенсацию за любые понесенные ими в связи с этим убытки или ущерб.

#### Статья 17

1. Соблюдаются установленные соответствующими народами процедуры передачи прав на землю между лицами, принадлежащими к этим народам.

2. С соответствующими народами консультируются всякий раз при рассмотрении их правомочий в вопросе отчуждения их земель или иных форм передачи их прав на эти земли за пределы их собственной общины.

3. Необходимо препятствовать лицам, не принадлежащим к указанным народам, в использовании обычаев указанных народов или в использовании незнания закона лицами, принадлежащими к указанным народам, в целях получения в собственность, во владение или в пользование земель, принадлежащих указанным народам.

#### Статья 18

Законом устанавливаются соответствующие санкции за неправомерное вторжение на земли соответствующих народов или за неправомерное пользование их землями, и правительства принимают меры для предотвращения таких нарушений.

#### Статья 19

Национальные аграрные программы обеспечивают соответствующим народам условия, эквивалентные тем, которые предоставлены другим группам населения в отношении:

а) предоставления этим народам дополнительной земли, если они не располагают площадью, необходимой для обеспечения нормального существования или всякого возможного роста их численности;

б) предоставления средств, требуемых для содействия освоению земель, которыми уже владеют эти народы.

### РАЗДЕЛ III. НАЙМ И УСЛОВИЯ ЗАНЯТОСТИ

## Статья 20

1. Правительства, в рамках своих национальных законодательств и в сотрудничестве с соответствующими народами, принимают специальные меры в отношении найма и условий занятости трудящихся, если они не получают эффективной защиты по законам, распространяющимся на всех трудящихся.

2. Правительства делают все возможное для недопущения какой-либо дискриминации между трудящимися, принадлежащими к соответствующим народам, и другими трудящимися, в частности, в следующих вопросах:

а) доступ к занятости, включая квалифицированный труд, а также меры по профессиональному продвижению и росту;

б) равное вознаграждение за труд равной ценности;

с) медицинская и социальная помощь, безопасность и гигиена труда, все виды пособий по социальному обеспечению и любые другие виды льгот, связанные с производством, а также жилье;

д) право на объединение и на свободное участие в любой законной профсоюзной деятельности, а также право заключать коллективные договоры с предпринимателями или с организациями предпринимателей.

3. Принятые меры включают меры, обеспечивающие:

а) чтобы трудящиеся, принадлежащие к соответствующим народам, включая сезонных и временных трудящихся и трудящихся-мигрантов, занятых сельскохозяйственной и другой работой, а также тех, кто нанят вербовщиками, пользовались защитой, предоставляемой национальным законодательством и национальной практикой для других таких трудящихся в тех же секторах, и чтобы они получали полную информацию об имеющихся у них правах по трудовому законодательству и о средствах защиты их прав;

б) чтобы трудящиеся, принадлежащие к соответствующим народам, не ставились в условия, представляющие опасность для их здоровья, в частности в связи с воздействием пестицидов и других токсических веществ;

с) чтобы трудящиеся, принадлежащие к соответствующим народам, не были объектом систем принудительного найма, включая кабальный труд и другие формы долговой зависимости;

д) чтобы трудящиеся, принадлежащие к соответствующим народам, пользовались равными для мужчин и женщин возможностями и равным обращением в занятости и были защищены от попыток склонения к сожигательству.

4. Особое внимание обращается на создание компетентных служб инспекции труда в тех районах, где работают по найму трудящиеся, принадлежащие к соответствующим народам, в целях обеспечения соблюдения положений данного раздела настоящей Конвенции.

## РАЗДЕЛ IV. ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА, КУСТАРНЫЕ ПРОМЫСЛЫ И СЕЛЬСКИЕ РЕМЕСЛА

### Статья 21

Лица, принадлежащие к соответствующим народам, пользуются по меньшей мере равными по сравнению с остальными гражданами возможностями в области профессиональной подготовки.

### Статья 22

1. Принимаются меры для содействия добровольному участию лиц, принадлежащих к соответствующим народам, в программах профессиональной подготовки общего назначения.

2. Если существующие программы профессиональной подготовки общего назначения не отвечают особым нуждам соответствующих народов, правительства, при участии указанных народов, обеспечивают наличие специальных учебных программ и предоставляют материальное обеспечение для их профессиональной подготовки.

3. Все программы специальной подготовки исходят из требований экономической среды, социальных и культурных условий и практических нужд соответствующих народов.



Все исследования, проводимые в этой связи, осуществляются в сотрудничестве с этими народами, с которыми проводятся консультации по вопросам организации и выполнения таких программ. Там, где это возможно, указанные народы постепенно берут на себя ответственность за организацию и выполнение таких программ специальной подготовки, если они принимают соответствующие решения.

#### Статья 23

1. Кустарные промыслы, сельские и общинные производства, а также виды деятельности, обеспечивающие средства существования, и традиционные виды деятельности соответствующих народов, такие как охота, рыболовство, звероловство и собирательство, получают признание в качестве важных факторов сохранения их культуры, их экономической самостоятельности и развития. Правительства, при участии этих народов, в необходимых случаях обеспечивают развитие таких видов деятельности и содействие им.

2. По просьбе соответствующих народов им предоставляется, по мере возможности, необходимая техническая и финансовая помощь с учетом традиционных технологий и культурных особенностей этих народов, а также с учетом важности неуклонного и справедливого развития.

### РАЗДЕЛ V. СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ЗДРАВООХРАНЕНИЕ

#### Статья 24

Системы социального обеспечения постепенно включают в сферу своего охвата соответствующие народы и применяются без какой-либо дискриминации по отношению к ним.

#### Статья 25

1. Правительства обеспечивают соответствующим народам должное медицинское обслуживание или предоставляют им ресурсы, позволяющие им организовывать и осуществлять такое обслуживание под собственную ответственность и под их контролем, с тем чтобы по состоянию своего физического и психического здоровья они могли находиться на наиболее высоком достижимом уровне.

2. Службы здравоохранения функционируют, по мере возможности, на местном уровне. Планирование этих служб и управление ими осуществляются в сотрудничестве с соответствующими народами и учитывают их экономические, географические, социальные и культурные условия, а также их традиционную превентивную медицину, традиционные методы врачевания и лекарственные средства.

3. Система здравоохранения отдает предпочтение подготовке и найму работников здравоохранения из жителей местных общин и обеспечивает преимущественно первичную медицинскую помощь при одновременном поддержании тесных связей со службами здравоохранения на других уровнях.

4. Предоставление такого медицинского обслуживания координируется с другими социальными, экономическими и культурными мерами, проводимыми в стране.

### РАЗДЕЛ VI. ОБРАЗОВАНИЕ И СРЕДСТВА ОБЩЕНИЯ

#### Статья 26

Принимаются меры, обеспечивающие, чтобы лица, принадлежащие к соответствующим народам, имели возможность получать образование на всех уровнях на основаниях, по меньшей мере равных по сравнению с остальной частью национального сообщества.

#### Статья 27

1. Учебные программы и службы в области образования для соответствующих народов создаются и осуществляются в сотрудничестве с ними так, чтобы они были ориентированы на их особые потребности и включали их историю, их знания и технологии, их системы ценностей, их перспективные социально-экономические цели и культурные чаяния.

2. Компетентный орган обеспечивает получение образования лицами, принадлежащими к указанным народам, и их участие в разработке и осуществлении программ в области образования.

3. Кроме того, правительства признают право указанных народов на создание собственных учебных заведений и средств обучения при условии, что они отвечают минимальным нормам, установленным компетентным органом при консультации с этими народами. Для этой цели предоставляются соответствующие ресурсы.

#### Статья 28

1. Дети соответствующих народов, по мере практической возможности, обучаются грамоте на своем коренном языке или на языке, наиболее распространенном в той группе, к которой они принадлежат. При отсутствии такой возможности компетентные органы власти проводят консультации с этими народами в целях принятия мер по решению данной задачи.

2. Принимаются необходимые меры, обеспечивающие, чтобы указанные народы имели возможность свободно владеть общенациональным языком или одним из официальных языков страны.

3. Принимаются меры для сохранения коренных языков соответствующих народов и для содействия их развитию и применению.

#### Статья 29

Одной из целей образования для указанных народов является передача их детям общих знаний и навыков, которые помогут им в полной мере принять равноправное участие в жизни общины и национального сообщества.

#### Статья 30

1. Правительства принимает меры, отвечающие традициям и культуре соответствующих народов, для ознакомления их с их правами и обязанностями, особенно в вопросах труда, экономических возможностей, образования и здравоохранения, в вопросах социального обслуживания и прав, вытекающих из настоящей Конвенции.

2. В случае необходимости, вышеизложенное осуществляется посредством письменных переводов и с применением средств массовой информации на языках указанных народов.

#### Статья 31

Среди всех групп национального сообщества и особенно среди групп населения, имеющих самые непосредственные контакты с соответствующими народами, осуществляются меры просветительного характера с целью искоренения предубеждений, которые они могут иметь по отношению к этим народам. Для этого предпринимаются усилия, обеспечивающие, чтобы учебники по истории и другие учебные материалы давали справедливое, точное и информативно насыщенное изображение общества культуры этих народов.

### РАЗДЕЛ VII. МЕЖДУНАРОДНЫЕ КОНТАКТЫ И СОТРУДНИЧЕСТВО

#### Статья 32

Правительства принимают, в том числе посредством международных соглашений, соответствующие меры для облегчения контактов и сотрудничества, осуществляемых через границы коренными народами и народами, ведущими племенной образ жизни, включая деятельность в экономической, социальной, культурной и духовной областях и в области охраны окружающей среды.

### РАЗДЕЛ VIII. УПРАВЛЕНИЕ

#### Статья 33

1. Правительственные органы, ответственные за вопросы, охватываемые настоящей Конвенцией, обеспечивают наличие учреждений или других соответствующих механизмов для управления программами, затрагивающими интересы соответствующих народов, и обеспечивают наличие средств, необходимых для должного выполнения ими возложенных на них функций.

2. Указанные программы включают:

а) планирование, координацию, проведение и оценку в сотрудничестве с соответствующими народами мер, предусмотренных настоящей Конвенцией;

б) представление компетентному органу предложений относительно законодательных и других мер и контроль за осуществлением этих мер при сотрудничестве с соответствующими народами.

## РАЗДЕЛ IX. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 34

При определении характера и масштаба мер, которые следует проводить в целях применения настоящей Конвенции, проявляется гибкость с учетом условий, характерных для каждой страны.

### Статья 35

Применение положений настоящей Конвенции не сказывается отрицательно на правах и льготах соответствующих народов, вытекающих из других конвенций и рекомендаций, международных актов, договоров или национальных законов, постановлений, обычаев или соглашений.

## РАЗДЕЛ X. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 36

Настоящая Конвенция пересматривает Конвенцию 1957 года о коренном и другом населении, ведущем племенной образ жизни.

### Статья 37

Официальные грамоты о ратификации настоящей Конвенции направляются Генеральному директору Международного бюро труда для регистрации.

### Статья 38

1. Настоящая Конвенция имеет обязательную силу только для тех членов Международной организации труда, ратификационные грамоты которых зарегистрированы Генеральным директором.

2. Она вступит в силу через двенадцать месяцев после даты регистрации Генеральным директором ратификационных грамот двух членов Организации.

3. Впоследствии настоящая Конвенция вступит в силу для каждого члена Организации через двенадцать месяцев после даты регистрации его ратификационной грамоты.

### Статья 39

1. Каждый член Организации, ратифицировавший настоящую Конвенцию, по истечении десяти лет со дня ее первоначального вступления в силу может денонсировать ее заявлением о денонсации, направленным Генеральному директору Международного бюро труда и зарегистрированным им. Денонсация вступает в силу через год после даты ее регистрации.

2. Для каждого члена Организации, который ратифицировал настоящую Конвенцию и в годичный срок по истечении указанных в предыдущем пункте десяти лет не воспользовался предусмотренным в настоящей статье правом на денонсацию, Конвенция будет оставаться в силе на следующие десять лет, и впоследствии он сможет денонсировать ее по истечении каждого десятилетия в порядке, предусмотренном в настоящей статье.

### Статья 40

1. Генеральный директор Международного бюро труда извещает всех членов Международной организации труда о регистрации всех ратификационных грамот и заявлений о денонсации, направленных ему членами Организации.

2. Извещая членов Организации о регистрации полученной им второй ратификационной грамоты, Генеральный директор обращает их внимание на дату вступления в силу настоящей Конвенции.

### Статья 41

Генеральный директор Международного бюро труда направляет Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций для регистрации в соответствии со статьей

102 Устава Организации Объединенных Наций исчерпывающие сведения о всех ратификационных грамотах и заявлениях о денонсации, зарегистрированных им в соответствии с положениями предыдущих статей.

#### Статья 42

В случаях, когда Административный совет Международного бюро труда считает это необходимым, он представляет Генеральной конференции доклад о применении настоящей Конвенции и рассматривает целесообразность включения в повестку дня Конференции вопроса о ее полном или частичном пересмотре.

#### Статья 43

1. Если Конференция примет новую конвенцию, полностью или частично пересматривающую настоящую Конвенцию, и если в новой конвенции не предусмотрено иное, то:

а) ратификация каким-либо членом Организации новой, пересматривающей конвенции влечет за собой автоматически, независимо от положений статьи 39, незамедлительную денонсацию настоящей Конвенции при условии, что новая, пересматривающая конвенция вступила в силу;

б) со дня вступления в силу новой, пересматривающей конвенции настоящая Конвенция закрыта для ратификации членами Организации.

2. Настоящая Конвенция остается в любом случае в силе по форме и содержанию для тех членов Организации, которые ратифицировали ее, но не ратифицировали пересматривающую конвенцию.

#### Статья 44

Английский и французский тексты настоящей Конвенции имеют одинаковую силу.

Примечание:

1. Дата вступления в силу: 5 сентября 1991 года.

Текст сверен по: Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда, 1957-1990 годы, том 2, Международное бюро труда, Женева, 1991 год.

## **Европейская хартия региональных языков или языков меньшинств**

Страсбург, 5 ноября 1992 года

### **ПРЕАМБУЛА**

Государства — члены Совета Европы, подписавшие настоящую Хартию,

- учитывая, что целью Совета Европы является достижение большего единства между его членами, в частности, для сохранения и реализации идеалов и принципов, представляющих их общее наследие;
- учитывая, что защита исторических региональных языков или языков меньшинств Европы, некоторые из которых находятся под угрозой возможного исчезновения, содействует поддержанию и развитию культурного богатства и традиций Европы;
- учитывая, что право пользоваться региональным языком или языком меньшинства в частной и общественной жизни является неотъемлемым правом в соответствии с принципами, зафиксированными в Международном пакте о гражданских и политических правах, и согласно духу Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;
- принимая во внимание работу, проделанную в рамках СБСЕ и, в частности, Хельсинкский заключительный акт 1975 года и Документ копенгагенского совещания 1990 года;

- подчеркивая значение взаимного обогащения культур и языкового многообразия и учитывая, что защита и развитие региональных языков или языков меньшинств не должны осуществляться в ущерб официальным языкам и необходимости их изучения;
- сознавая, что защита и поддержка региональных языков или языков меньшинств в различных странах и регионах Европы представляют собой важный вклад в строительство Европы, основанной на принципах демократии и культурного разнообразия в рамках национального суверенитета и территориальной целостности;
- принимая во внимание особые условия и исторические традиции в различных регионах европейских государств,
- согласились о нижеследующем:

## ЧАСТЬ I

### ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 1

##### Определения

Для целей настоящей Хартии:

а) термин "региональные языки или языки меньшинств" означает языки, которые:

i) традиционно используются на данной территории государства жителями этого государства, представляющими собой группу, численно меньшую, чем остальное население государства; и

ii) отличаются от официального языка (языков) этого государства.

Они не включают в себя ни диалекты государственного языка (языков) этого государства, ни языки мигрантов;

б) термин "территория, на которой используется региональный язык или язык меньшинства" означает географический район, в котором упомянутый язык является средством общения части населения, что является основанием для принятия различных мер по защите и развитию, предусмотренных настоящей Хартией;

с) термин "нетерриториальные языки" означают языки, используемые жителями государства, которые отличаются от языка или языков остального населения государства, но которые, несмотря на традиционное использование на территории государства, не могут связываться с каким-либо его определенным районом.

#### Статья 2

##### Обязательства

1. Каждый участник обязуется применять положения части II ко всем региональным языкам или языкам меньшинств, на которых говорят на его территории и которые соответствуют определению, содержащемуся в статье 1.

2. В соответствии со статьей 3 в отношении каждого языка, указанного при ратификации, принятии или одобрении, каждый участник обязуется применять минимум тридцать пять пунктов или подпунктов, отобранных из положений части III Хартии, включая по крайней мере по три, отобранных из статей 8 и 12, и по одному, отбранному из статей 9, 10, 11 и 13.

#### Статья 3

##### Практические меры

1. Каждое Договаривающееся государство определяет в своем документе о ратификации, принятии или одобрении каждый региональный язык или язык меньшинства либо официальный язык, который менее широко используется на всей или части его территории, к которым применяются пункты, отобранные в соответствии со статьей 2, пункт 2.

2. Любой участник может в любое время впоследствии уведомить Генерального секретаря о том, что он соглашается с обязательствами, вытекающими из положений любого

другого пункта Хартии, который не был указан в его документе о ратификации, принятии или одобрении, либо о том, что пункт 1 настоящей статьи будет им применяться к другим региональным языкам или языкам меньшинств либо к другим официальным языкам, которые менее широко используются на всей или части его территории.

3. Обязательства, предусмотренные в предыдущем пункте, рассматриваются как неотъемлемая часть ратификации, принятия или одобрения и имеют ту же силу со дня уведомления о них.

#### Статья 4

##### Существующие режимы защиты

1. Ничто в настоящей Хартии не должно толковаться как ограничение или нарушение каких-либо прав, гарантируемых Европейской конвенцией о правах человека.

2. Положения настоящей Хартии не ущемляют более благоприятные положения, касающиеся статуса региональных языков или языков меньшинств либо правового режима лиц, принадлежащих к меньшинствам, которые могут существовать у какого-либо участника или предусматриваться соответствующими двусторонними и многосторонними соглашениями.

#### Статья 5

##### Существующие обязательства

Ничто в настоящей Хартии не может толковаться как подразумевающее право на участие в какой-либо деятельности или осуществление каких-либо действий, противоречащих целям Устава ООН или другим обязательствам по международному праву, включая принцип суверенитета и территориальной целостности государств.

#### Статья 6

##### Информация

Участники обязуются следить за тем, чтобы заинтересованные власти, организации и лица были информированы о правах и обязанностях, установленных настоящей Хартией.

## ЧАСТЬ II

### ЦЕЛИ И ПРИНЦИПЫ, ПРЕСЛЕДУЕМЫЕ В СООТВЕТСТВИИ СО СТАТЬЕЙ 2, ПУНКТ 1

#### Статья 7

##### Цели и принципы

1. Участники осуществляют свою политику, законодательную и практическую деятельность в отношении региональных языков и языков меньшинств на территориях, где такие языки используются, и в соответствии с положением каждого языка, основываясь на следующих целях и принципах:

а) признания региональных языков или языков меньшинств в качестве выразителей культурного богатства;

б) уважения географического района каждого регионального языка или языка меньшинства для обеспечения того, чтобы существующее или новое административное деление не создавало препятствий развитию данного регионального языка или языка меньшинства;

с) необходимости решительных действий по поддержке региональных языков или языков меньшинств в целях их сохранения;

д) содействия и/или поощрения использования региональных языков или языков меньшинств в устной и письменной речи, в общественной и личной жизни;

е) сохранения и развития связей в сферах, охватываемых настоящей Хартией, между группами, пользующимися региональным языком или языком меньшинства, и другими группами в государстве, где язык используется в идентичной или схожей форме, а также

установления культурных отношений с другими группами в государстве, использующими другие языки;

f) обеспечения надлежащих форм и средств для преподавания и изучения региональных языков или языков меньшинств на всех соответствующих стадиях;

g) создания условий, позволяющих лицам, не говорящим на региональном языке или языке меньшинства и живущим в районе, где он используется, изучать его, если они того пожелают;

h) содействия изучению и исследованию региональных языков и языков меньшинств в университетах или равноценных учебных заведениях;

i) содействия соответствующим видам межнациональных обменов в охватываемых настоящей Хартией сферах, применительно к региональным языкам или языкам меньшинств, используемым в идентичной или схожей форме в двух или более государствах.

2. Участники обязуются устранить, если они этого еще не сделали, любые неоправданные различия, исключения, ограничения или преференции, относящиеся к использованию регионального языка или языка меньшинства и имеющие целью сдерживать либо поставить под угрозу его сохранение или развитие. Принятие специальных мер в отношении региональных языков или языков меньшинств в целях содействия достижению равноправия между лицами, пользующимися этими языками, и остальным населением, или в которых должным образом учтены их особенности, не рассматривается в качестве деятельности, направленной на дискриминацию в отношении лиц, пользующихся более распространенными языками.

3. Участники обязуются содействовать, посредством принятия надлежащих мер, взаимопониманию между языковыми группами страны, в частности, путем включения уважения, понимания и терпимости в отношении региональных языков или языков меньшинств в число задач образования и обучения в своих странах, и поощрять средства массовой информации к достижению той же цели.

4. При определении своей политики в отношении региональных языков или языков меньшинств участники принимают во внимание нужды и стремления, выражаемые группами, которые пользуются такими языками. В случае необходимости участники способствуют учреждению органов для оказания содействия властям по всем вопросам, относящимся к региональным языкам или языкам меньшинств.

5. Участники обязуются применять, *mutatis mutandis*, принципы, перечисленные в предыдущих пунктах 1-4, к нетерриториальным языкам. Однако характер и масштаб мер, принимаемых для осуществления настоящей Хартии, в отношении этих языков должны определяться гибко, с учетом нужд, стремлений и при уважении традиций и особенностей групп, которые пользуются соответствующими языками.

### ЧАСТЬ III

## МЕРЫ, СОДЕЙСТВУЮЩИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЮ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЯЗЫКОВ ИЛИ ЯЗЫКОВ МЕНЬШИНСТВ В ОБЩЕСТВЕННОЙ ЖИЗНИ В СООТВЕТСТВИИ С ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ ПО СТАТЬЕ 2, ПУНКТ 2

### Статья 8

#### Образование

1. В отношении образования участники обязуются, в рамках территории, где такие языки используются, в соответствии с положением каждого из этих языков и без ущерба для преподавания государственного языка (языков):

a) i) обеспечивать доступность дошкольного образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

ii) обеспечивать доступность существенной части дошкольного образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

iii) применять одну из мер, предусмотренных в предыдущих подпунктах i) и ii), по крайней мере к тем ученикам, чьи семьи просят об этом и количество которых считается достаточным для этого; или

iv) содействовать и/или поощрять применение мер, упомянутых в предыдущих подпунктах i)-iii), если государственные органы не обладают прямой компетенцией в сфере дошкольного образования;

b) i) обеспечивать доступность начального образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

ii) обеспечить доступность существенной части начального образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

iii) обеспечивать в рамках начального образования преподавание соответствующих региональных языков или языков меньшинств в качестве составной части учебной программы; или

iv) применять одну из мер, предусмотренных в предыдущих пунктах i)-iii), по крайней мере к тем ученикам, чьи семьи просят об этом и количество которых считается достаточным для этого;

c) i) обеспечивать доступность среднего образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

ii) обеспечивать доступность существенной части среднего образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

iii) обеспечивать в рамках среднего образования преподавание соответствующих региональных языков или языков меньшинств в качестве составной части учебной программы; или

iv) применять одну из мер, предусмотренных в предыдущих подпунктах i)-iii), по крайней мере к тем ученикам, которые, или — в случае необходимости — чьи семьи, выразили такое желание в количестве, считающиеся достаточным для этого;

d) i) обеспечивать доступность профессионально-технического образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

ii) обеспечивать доступность существенной части профессионально-технического образования на соответствующих региональных языках или языках меньшинств; или

iii) обеспечивать в рамках профессионально-технического образования преподавание соответствующих региональных языков или языков меньшинств в качестве составной части учебной программы; или

iv) применять одну из мер, предусмотренных в предыдущих подпунктах i)-iii), по крайней мере к тем учащимся, которые, или в случае необходимости — чьи семьи, выразили такое желание в количестве, считающемся достаточным для этого;

e) i) обеспечивать доступность университетского и другого высшего образования на региональных языках или языках меньшинств; или

ii) создавать условия для изучения этих языков в качестве дисциплин университетского и высшего образования; или

iii) поощрять и/или допускать университетские или другие формы высшего образования на региональных языках или языках меньшинств или создание условий для изучения этих языков в качестве дисциплин университетского или высшего образования, если, в силу того, что государство не играет определяющей роли в отношении высших учебных заведений, подпункты i) и ii) не могут быть применены;

f) i) обеспечивать создание курсов для взрослых и системы повышения квалификации, преподавание на которых осуществляется в основном или полностью на региональных языках или языках меньшинств; или

ii) предлагать такие языки в качестве дисциплин образования взрослых и системы повышения квалификации; или



iii) содействовать и/или поощрять инициативы по изучению таких языков в качестве дисциплин в рамках программ для взрослых и программ по повышению квалификации, если государственные органы не обладают прямой компетенцией в сфере образования взрослых;

g) принимать меры для обеспечения преподавание истории и культуры, нашедших отражение в региональном языке или языке меньшинства;

h) обеспечивать подготовку и переподготовку преподавателей, которые отвечали бы задаче применения тех подпунктов а)-g), согласие с которыми выражено участником;

i) создать контрольный орган или органы, осуществляющие наблюдение за принимаемыми мерами и достигнутыми результатами в организации или развитии преподавания на региональных языках или языках меньшинств и ответственные за подготовку периодических докладов на основе собранных данных, которые предаются гласности.

2. В том, что касается образования, и в отношении иных территорий, где региональные языки или языки меньшинств традиционно не используются, участники обязуются, при условии, что число лиц, пользующихся региональным языком или языком меньшинства, оправдывает это, разрешать, поощрять или обеспечивать преподавание на региональном языке или языке меньшинства, либо этого языка на всех соответствующих стадиях образования.

#### Статья 9

##### Судебные власти

1. Участники обязуются, в отношении тех судебных округов, где число жителей, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, оправдывает указанные ниже меры в соответствии с положением каждого из этих языков и при условии, что предоставляемые настоящим пунктом возможности не рассматриваются судьей в качестве препятствия для надлежащего отправления правосудия:

а) в производстве по уголовным делам:

i) обеспечивать, чтобы в случае просьбы одной из сторон слушание дела в суде велось на региональном языке или языке меньшинства; и/или

ii) гарантировать обвиняемому право на пользование его/ее региональным языком или языком меньшинства; и/или

iii) обеспечивать, чтобы запросы и свидетельские показания, письменные или устные, не рассматривались как неприемлемые только потому, что они сформулированы на региональном языке или языке меньшинства; и/или

iv) составлять по запросу документы, относящиеся к производству по делу, на соответствующем региональном языке или языке меньшинства, при необходимости прибегая к помощи переводчика без дополнительных расходов со стороны заинтересованных лиц;

б) в производстве по гражданским делам:

i) обеспечивать, чтобы в случае просьбы одной из сторон слушание дела в суде велось на региональном языке или языке меньшинства; и/или

ii) когда участник процесса должен лично предстать перед судом, разрешать ему пользоваться своим региональным языком или языком меньшинства, без дополнительных расходов с его стороны; и/или

iii) разрешать представление документов и свидетельских показаний на региональном языке или языке меньшинства, при необходимости прибегая к помощи переводчика;

с) в производстве по делам об административных правонарушениях:

i) обеспечивать, чтобы в случае просьбы одной из сторон слушание дела в суде велось на региональном языке или языке меньшинства; и/или

ii) когда участник процесса должен лично предстать перед судом, разрешать ему пользоваться своим региональным языком или языком меньшинства без дополнительных расходов с его стороны; и/или

iii) разрешать представление документов и свидетельских показаний на региональном языке или языке меньшинства, при необходимости, прибегая к помощи переводчика;

б) и с) и возможное обращение к услугам переводчика не создавали бы дополнительных расходов для заинтересованных лиц.

2. Участники обязуются:

а) не отказывать в признании юридических документов, составленных в государстве-участнике, только на том основании, что они подготовлены на региональном языке или языке меньшинства; или

б) не отказывать в признании подготовленных между сторонами юридических документов, составленных в государстве-участнике, лишь на том основании, что они составлены на региональном языке или языке меньшинства, и обеспечивать возможность ссылки на них перед заинтересованной третьей стороной, не пользующейся этими языками, при условии, что содержание документа доводится до ее сведения ссылающимся на него лицом (лицами); или

с) не отказывать в признании подготовленных между сторонами юридических документов, составленных в государстве-участнике, только на том основании, что они составлены на региональном языке или языке меньшинства.

3. Участники обязуются обеспечить доступность текстов законодательных актов на региональных языках или языках меньшинств, особенно тех, которые имеют непосредственное отношение к лицам, пользующимся этими языками, если этими законодательными актами не предусмотрено иное.

## Статья 10

### Административные органы и государственные службы

1. В административных округах государства-участника, где число жителей, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, оправдывает указанные ниже меры, и в соответствии с положением каждого языка, участники обязуются, насколько это представляется возможным:

а) i) обеспечивать, чтобы административные власти пользовались региональными языками или языками меньшинств; или

ii) обеспечивать, чтобы те их представители, которые осуществляют контакты с общественностью, пользовались региональными языками или языками меньшинств в их отношениях с лицами, обращающимися к ним на этих языках; или

iii) обеспечивать, чтобы лица, пользующиеся региональными языками или языками меньшинств, могли подать устные или письменные заявления и получить ответ на этих языках; или

iv) обеспечивать, чтобы лица, пользующиеся региональными языками или языками меньшинств, могли подать устные или письменные заявления на этих языках; или

v) обеспечивать, чтобы лица, пользующиеся региональными языками или языками меньшинств, могли на законных основаниях представлять документы на этих языках;

б) следить за доступностью для населения широко используемых административных документов и бланков на региональных языках или языках меньшинств или в двуязычном варианте;

с) разрешать административным властям составлять документы на региональном языке или языке меньшинства.

2. В отношении местных и региональных властей, на территории которых число жителей, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, таково, что оправдывает указанные ниже меры. Участники обязуются разрешать и/или поощрять:

а) использование региональных языков или языков меньшинств органами региональной или местной власти;

б) возможность подачи лицами, пользующимися региональными языками или языками меньшинств, устные или письменные заявления на этих языках;

с) опубликование региональными властями их официальных документов также на соответствующих региональных языках или языках меньшинств;

d) опубликование местными властями их официальных документов также на соответствующих региональных языках или языках меньшинств;

e) использование региональными властями региональных языков или языков меньшинств в ходе дебатов на сессиях их представительных органов, что, однако, не исключает использование государственного языка (языков);

f) использование местными властями региональных языков или языков меньшинств в ходе дебатов на их сессиях, что, однако, не исключает использование государственного языка (языков);

g) использование или усвоение традиционных и топонимически правильных названий мест на региональных языках или языках меньшинств, при необходимости, вместе с названием на государственном языке (языках).

3. В отношении государственных функций, осуществляемых административными властями или другими лицами, действующими от их имени, участники обязуются на своей территории, где используются региональные языки или языки меньшинств, в соответствии с положением каждого языка и насколько это представляется возможным:

a) обеспечивать при осуществлении этих функций использование региональных языков или языков меньшинств; или

b) разрешать лицам, пользующимся региональными языками или языками меньшинств, подавать заявление и получать ответ на этих языках; или

c) разрешать лицам, пользующимся региональными языками или языками меньшинств, подавать заявление на этих языках.

4. В целях реализации тех положений пунктов 1, 2 и 3, с которыми они согласились, участники обязуются принять одну или более из числа следующих мер:

a) обеспечивать, если потребуются, письменный и устный перевод;

b) осуществлять набор и, в случае необходимости, подготовку достаточного числа официальных лиц и других государственных служащих;

c) удовлетворять, насколько это возможно, просьбы государственных служащих, владеющих региональным языком или языком меньшинства, об их назначении в район, где этот язык используется.

5. Стороны обязуются разрешать по просьбе заинтересованных лиц использование или принятие фамильных имен на региональном языке или языке меньшинства.

## Статья 11

### Средства массовой информации

1. В отношении лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, на территориях, где говорят на этих языках, в соответствии с положением каждого языка, в той степени, в какой прямо или косвенно распространяются компетенция, полномочия и деятельность государственной власти, и без ущерба для принципа независимости и автономности средств массовой информации участники обязуются:

a) в той степени, в какой радио и телевидение выполняют роль государственной службы:

i) обеспечивать создание по крайней мере одной радиостанции и одного телевизионного канала, вещающих на региональных языках или языках меньшинств; или

ii) поощрять и/или содействовать созданию по крайней мере одной радиостанции и одного телевизионного канала, вещающих на региональных языках или языках меньшинств; или

iii) принимать соответствующие меры для того, чтобы структуры телерадиовещания предусматривали наличие программ на региональных языках или языках меньшинств;

b) i) поощрять и/или содействовать созданию по крайней мере одной радиостанции, вещающей на региональных языках или языках меньшинств; или

ii) поощрять и/или содействовать вещанию на регулярной основе радиопрограмм на региональных языках или языках меньшинств;

- с) i) поощрять и/или содействовать созданию по крайней мере одного телевизионного канала, вещающего на региональных языках или языках меньшинств; или
- ii) поощрять и/или содействовать вещанию на регулярной основе телевизионных программ на региональных языках или языках меньшинств;
- d) поощрять и/или содействовать производству и распространению аудио- и аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств;
- e) i) поощрять и/или содействовать созданию и/или поддержке по крайней мере одной газеты на региональных языках или языках меньшинств; или
- ii) поощрять и/или содействовать публикации на регулярной основе газетных статей на региональных языках или языках меньшинств;
- f) i) оплачивать дополнительные расходы тех средств массовой информации, которые используют региональные языки или языки меньшинств, если законом предусматривается финансовая поддержка средств массовой информации в целом; и/или
- ii) распространять существующие меры финансовой поддержки производства аудиовизуальной продукции на региональных языках или языках меньшинств;
- g) оказывать помощь в подготовке журналистов и другого персонала средств массовой информации, использующих региональные языки или языки меньшинств.

2. Участники обязуются гарантировать свободу прямого приема радио- и телевизионных передач из соседних стран на языке, используемом в форме, идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства, и не препятствовать ретрансляции радио- и телевизионных передач на таком языке из соседних стран. Равным образом они обязуются следить за тем, чтобы в печати не создавались никакие ограничения в отношении свободы выражения мнений и свободного распространения информации на языке, используемом в форме идентичной или близкой региональному языку или языку меньшинства. Поскольку осуществление вышеупомянутых свобод сопровождается обязанностями и ответственностью, оно может подпадать под действие формальностей, условий, ограничений и санкций, предусмотренных законом и необходимых в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, безопасности населения, для предотвращения беспорядков и преступлений, для охраны здоровья и общественной морали, для защиты репутации или прав других лиц, для предотвращения утечки конфиденциальной информации или для поддержания авторитета и беспристрастности правосудия.

3. Участники обязуются обеспечивать, чтобы интересы лиц, пользующихся региональными языками или языками меньшинств, были представлены или принимались во внимание в тех органах, которые могут быть учреждены в соответствии с законом и с задачей гарантировать свободу и многообразие средств массовой информации.

## Статья 12

### Культурные мероприятия и средства их обеспечения

1. В отношении культурных мероприятий и средств их обеспечения — в особенности библиотек, видеотек, культурных центров, музеев, архивов, высших учебных заведений, театров и кинотеатров, а также литературных произведений и кинопродукции, народного творчества, фестивалей и культурных промыслов, включая *inter alia* использование новых технологий — участники обязуются на территории, где используются такие языки, и в степени, соответствующей компетенции, полномочиям и роли государственных органов в этой области:

- a) поощрять виды выражения и творчества, характерные для региональных языков или языков меньшинств, и содействовать развитию различных средств доступа к произведениям на этих языках;
- b) содействовать развитию различных средств доступа носителей других языков к произведениям на региональных языках или языках меньшинств посредством расширения использования перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров;

с) содействовать развитию доступа носителей региональных языков или языков меньшинств к произведениям на других языках посредством расширения использования перевода, дублирования, синхронного перевода и субтитров;

д) обеспечивать, чтобы ведомства, отвечающие за организацию или поддержку различного рода культурных мероприятий, в соответствующей степени учитывали знание и практическое использование региональных языков или языков меньшинств и их культур в рамках инициированных или поддерживаемых ими мероприятий;

е) принимать меры по обеспечению ведомств, ответственных за организацию или поддержку культурных мероприятий, персоналом, который свободно владеет соответствующим региональным языком или языком меньшинства, помимо языка (языков) остальной части населения;

ф) поощрять прямое участие представителей населения, пользующегося данным региональным языком или языком меньшинства, в обеспечении и планировании культурных мероприятий;

г) поощрять и/или содействовать созданию органа или органов, ответственных за сбор и хранение копий представляемых или публикуемых произведений на региональных языках или языках меньшинств;

h) в случае необходимости создавать и/или оказывать содействие и финансировать осуществление перевода и терминологических исследований, в частности, с целью поддержки и развития соответствующей административной, коммерческой, экологической, социальной, технической и правовой терминологии каждого регионального языка или языка меньшинства.

2. В отношении территорий иных, чем те, где региональные языки или языки меньшинств традиционно используются, участники обязуются, при условии, что число лиц, пользующихся региональным языком или языком меньшинства, оправдывает это, разрешать, поощрять и/или способствовать проведению культурных мероприятий и обеспечивать их в соответствии с предыдущим пунктом.

3. Участники в своей культурной политике за рубежом обязуются отводить соответствующее место региональным языкам или языкам меньшинств и отражаемой ими культуре.

## Статья 13

### Экономическая и общественная жизнь

1. В отношении экономической и общественной деятельности участники обязуются, в масштабе всей страны:

а) исключить из своего законодательства любые положения, неоправданно запрещающие использование региональных языков или языков меньшинств в документах, относящихся к экономической или общественной жизни, в частности в договорах о найме, и в таких технических документах, как инструкции по использованию продукции и инструкции по эксплуатации механизмов;

б) запретить включение во внутренние правила компаний и конфиденциальные документы любых положений, исключающих или ограничивающих использование региональных языков или языков меньшинств, по крайней мере, в общении между лицами, пользующимися одним и тем же языком;

с) противодействовать практике, имеющей целью создание препятствий для использования региональных языков или языков меньшинств в экономической и общественной деятельности;

д) содействовать и/или поощрять использование региональных языков или языков меньшинств посредством других мер, отличных от упомянутых в предыдущих подпунктах.

2. В отношении экономической и общественной деятельности участники обязуются, насколько позволяет компетенция государственных органов и насколько это оправдано, на территории, где используются региональные языки или языки меньшинств:

а) включать в свои финансовые и банковские инструкции положения, допускающие в рамках процедур, соответствующих коммерческой практике, использование региональных языков или языков меньшинств при заполнении платежных ордеров (чеков, тратт и т. д.) или других финансовых документов, либо, если требуется, обеспечить применение таких положений;

б) в экономическом и социальном секторах, находящихся под их непосредственным контролем (государственный сектор), организовать деятельность, направленную на расширение использования региональных языков или языков меньшинств;

в) обеспечивать, чтобы учреждения социального обеспечения, такие как больницы, дома для престарелых и общежития, имели возможность осуществлять врачебный прием и обслуживание лиц, пользующихся региональным языком или языком меньшинства и нуждающихся в уходе за ними в силу слабого здоровья, возраста либо по другим причинам, на их собственном языке;

г) обеспечивать путем принятия надлежащих мер, чтобы инструкции по технике безопасности составлялись равным образом и на региональных языках или языках меньшинств;

д) обеспечивать, чтобы информация относительно прав потребителей, предоставляемая компетентными государственными органами, распространялась и на региональных языках или языках меньшинств.

#### Статья 14

##### Межгосударственные обмены

Участники обязуются:

а) применять существующие между государствами, в которых тот же язык используется в идентичной или схожей форме, двусторонние и многосторонние соглашения в сфере культуры, образования, информации, профессиональной подготовки и непрерывного образования либо, при необходимости, добиваться заключения таких соглашений, с тем чтобы содействовать расширению контактов между лицами, пользующимися одним и тем же языком в соответствующих государствах;

б) в интересах региональных языков или языков меньшинств содействовать и/или развивать приграничное сотрудничество, в частности, между региональными или местными властями, на территории которых тот же язык используется в идентичной или схожей форме.

### ЧАСТЬ IV

#### ПРИМЕНЕНИЕ ХАРТИИ

##### Статья 15

###### Периодические отчеты

1. Участники представляют Генеральному секретарю Совета Европы, в форме, которая будет определена Советом Министров, периодический отчет о своей политике, проводимой в соответствии с частью II настоящей Хартии, и о мерах, принятых во исполнение тех положений части III, с которыми они согласились. Первый отчет должен быть представлен в течение года, следующего за вступлением в силу Хартии в отношении заинтересованного участника; другие отчеты — с трехгодичными интервалами после представления первого отчета.

2. Участники обеспечивают гласность своих отчетов.

##### Статья 16

###### Изучение отчетов

1. Отчеты, представленные Генеральному секретарю Совета Европы согласно статье 15, рассматриваются комитетом экспертов, учреждаемым в соответствии со статьей 17.

2. Органы или ассоциации, созданные в государстве-участнике в соответствии с его законодательством, могут привлекать внимание комитета экспертов к вопросам,

относящимся к обязательствам, взятым участником согласно части III настоящей Хартии. После консультаций с заинтересованным участником комитет экспертов может принять к сведению эту информацию при подготовке доклада, указанного в нижеследующем пункте 3. Данные органы и ассоциации могут представить также заявления относительно политики, проводимой участником в соответствии с частью II.

3. На основе отчетов, упомянутых в пункте 1, и информации, упомянутой в пункте 2, комитет экспертов составляет доклад для Комитета министров. Данный доклад сопровождается требуемыми комментариями и может быть предан гласности Комитетом министров.

4. Доклад, упомянутый в пункте 3, должен содержать, в частности, предложения комитета экспертов Комитету министров для подготовки последним таких рекомендаций одному или более участникам, какие могут потребоваться.

5. Генеральный секретарь Совета Европы готовит для Парламентской Ассамблеи двухгодичный подробный доклад о применении настоящей Хартии.

Статья

17

Комитет экспертов

1. В состав комитета экспертов входит по одному представителю от каждого участника, назначаемому Комитетом министров из числа лиц, обладающих высокими моральными качествами, известных своей компетентностью в вопросах, относящихся к Хартии, кандидатуры которых выдвигаются заинтересованным участником.

2. Члены комитета назначаются на шестилетний срок и могут быть назначены на следующий период. Член комитета, который по каким-либо причинам не в состоянии занимать данный пост в течение всего срока, подлежит замене в соответствии с процедурой, указанной в пункте 16, и замещающий его член комитета должен завершить срок полномочий своего предшественника.

3. Комитет экспертов принимает правила процедуры. Его Секретариат назначается Генеральным секретарем Совета Европы.

## ЧАСТЬ V

## ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 18

Настоящая Хартия открыта для подписания государствами — членами Совета Европы. Она подлежит ратификации, принятию или утверждению. Документы о ратификации, принятии или утверждении сдаются на хранение Генеральному секретарю Совета Европы.

Статья 19

1. Настоящая Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного срока со дня, когда пять государств — членов Совета Европы выразят согласие принять на себя обязательства, предусмотренные настоящей Хартией в соответствии с положениями статьи 18.

2. В отношении любого государства-члена, которое впоследствии выразит согласие принять на себя обязательства, предусмотренные настоящей Хартией, последняя вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного срока со дня сдачи на хранение ратификационной грамоты, документа о принятии или утверждении.

Статья 20

1. По вступлении в силу настоящей Хартии Комитет министров Совета Европы может предложить любому государству, не являющемуся членом Совета Европы, присоединиться к настоящей Хартии.

2. В отношении любого присоединяющегося государства Хартия вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения трехмесячного срока со дня сдачи на хранение Генеральному секретарю Совета Европы документа о присоединении.

#### Статья 21

1. Любое государство вправе при подписании или во время сдачи на хранение ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении сделать одну или более оговорок к пунктам 2-5 статьи 7 настоящей Хартии. Иные оговорки не допускаются.

2. Любое Договаривающееся государство, которое сделало оговорку согласно предыдущему пункту, может полностью или частично отозвать ее путем уведомления, направляемого Генеральному секретарю Совета Европы. Отзыв оговорки вступает в силу в день получения Генеральным секретарем такого уведомления.

#### Статья 22

1. Каждый участник может в любое время денонсировать настоящую Хартию путем направления уведомления Генеральному секретарю Совета Европы.

2. Такая денонсация вступает в силу в первый день месяца, следующего после истечения шестимесячного срока со дня получения уведомления Генеральным секретарем.

#### Статья 23

Генеральный секретарь Совета Европы уведомляет государства — члены Совета Европы и любое государство, присоединившееся к настоящей Хартии, о:

- а) каждом подписании;
- б) сдаче на хранение каждой ратификационной грамоты, документа о принятии, утверждении или присоединении;
- в) каждой дате вступления в силу настоящей Хартии в соответствии со статьями 19 и 20;
- г) каждом уведомлении о применении положений статьи 3, пункт 2;
- д) любом другом действии, уведомлении или сообщении, имеющем отношение к настоящей Хартии.

В подтверждение чего нижеподписавшиеся, надлежащим образом на то уполномоченные, подписали настоящую Хартию.

Совершено в Страсбурге 5 ноября 1992 года на английском и французском языках, оба текста равно аутентичны, в единственном экземпляре, который сдается на хранение в архивы Совета Европы. Генеральный секретарь Совета Европы направляет заверенные копии каждому государству — члену Совета Европы и любому государству, которое приглашено присоединиться к настоящей Хартии.

## **Доклад Верховного комиссара ООН по правам человека, Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам**

### **КОНКРЕТНЫЕ ГРУППЫ И ЛИЦА: МЕНЬШИНСТВА**

Права лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам

Доклад Верховного комиссара \*

**Принят 24 февраля 2004 г.**

Резюме

Управление Верховного комиссара по правам человека представляет настоящий доклад в ответ на резолюцию 2003/50 Комиссии по правам человека, в которой Комиссия просила Верховного комиссара изучить существующие механизмы поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым



меньшинствам, в целях укрепления сотрудничества и эффективности этих механизмов и выявления возможных пробелов.

Прения в Комиссии, Подкомиссии по поощрению и защите прав человека и в ее Рабочей группе по меньшинствам, а также мнения, сформулированные правительствами и неправительственными организациями, проливают свет на возможности и пробелы, характеризующие существующие механизмы защиты меньшинств. В докладе уделяется особое внимание деятельности Рабочей группы по меньшинствам, правозащитных договорных органов и специальных процедур, учрежденных в системе Комиссии по правам человека, а также мандату Верховного комиссара по правам человека.

В докладе также рассматриваются выдвинутые в Рабочей группе предложения, направленные на укрепление или создание механизмов для лучшей защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Эти предложения включают следующее: учреждение должности специального докладчика или специального представителя Генерального секретаря, создание фонда добровольных взносов и провозглашение международного года.

#### Введение

1. В своей резолюции 2003/50 Комиссия по правам человека просила Верховного комиссара представить на ее шестидесятой сессии доклад, в котором изучались бы существующие механизмы в целях укрепления их сотрудничества и повышения эффективности, а также выявлялись возможные пробелы в защите прав лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В настоящем докладе рассматриваются действующие нормы и механизмы поощрения и защиты лиц, принадлежащих к меньшинствам, делается попытка выявить структурные и функциональные пробелы и рассматривается вопрос о том, как предложения законодательных или консультативных органов могут способствовать укреплению поощрения и защиты.

2. В пункте 19 этой же резолюции Комиссия также просила Генерального секретаря представить доклад о последних изменениях, имеющих отношение к поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. В этой связи внимание Комиссии обращается на доклад Генерального секретаря Генеральной Ассамблеи (A/58/255), в котором содержится соответствующая информация.

#### 1. ЗАЩИТА МЕНЬШИНСТВ В ПРАВОЗАЩИТНЫХ НОРМАХ

3. В мире насчитывается до 1 млрд. человек, или от 15%-20% населения планеты, принадлежащих к меньшинствам. В толковании международного права широкое признание получила тенденция следовать принципу самоопределения, согласно которому решающее значение для отождествления того или иного лица с тем или иным меньшинством и тем самым для самого существования этого меньшинства имеет стремление этого лица причислять себя к такому меньшинству. В своем Замечании общего порядка № 23 Комитет по правам человека подчеркнул тот факт, что "некоторые государства-участники, заявляющие, что они не допускают дискриминации по принципу этнической принадлежности, языка или религии, ошибочно утверждают на основании этого, что на их территории нет меньшинств". Комитет также отметил, что существование меньшинства "не зависит от решения" государства, а "должно устанавливаться на основе объективных критериев" <sup>1</sup>. Недискриминация и равное пользование правами в той или иной стране не исключают существования в ней меньшинств.

4. Действующее международное право прав человека обеспечивает рамки для поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Оба международных пакта содержат положения, которые имеют для меньшинств особенно важное значение. Статья 27 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП) устанавливает, что "в тех странах, где существуют этнические, религиозные и языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к таким меньшинствам, не может быть отказано в праве совместно с другими членами той же группы пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и исполнять ее обряды, а также пользоваться родным языком" <sup>2</sup>. В этом контексте необходимо упомянуть и некоторые другие положения Пактов, хотя они и не касаются

непосредственно меньшинств: статья 18 МПГПП закрепляет право на свободу мысли, совести и религии<sup>3</sup>; статья 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП), касающаяся права на образование, устанавливает, что образование должно способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими и религиозными группами; статья 15 того же Пакта предусматривает право на участие в культурной жизни. В этой связи следует также сослаться на Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации. Ни в этом договоре, ни в общих рекомендациях, принятых Комитетом по ликвидации расовой дискриминации (КЛРД), не содержится прямых ссылок на понятие меньшинств. Однако в общих рекомендациях и заключительных замечаниях КЛРД, сформулированных для государств-участников, четко указывается, что Комитет считает, что положение меньшинств имеет большое значение для его работы, и, более того, указывается, что, по мнению Комитета, Конвенция предусматривает их защиту. В отношении религиозных меньшинств следует отметить, что, хотя в Конвенции нет положений, касающихся недискриминации по признаку вероисповедания, КЛРД признает тесную взаимосвязь между расовой и религиозной дискриминацией. Наконец, в Конвенции о предупреждении преступления геноцида и наказании за него (Конвенция о геноциде) 1948 года геноцид определяется как действия, совершаемые с намерением уничтожить, полностью или частично, какую-либо национальную, этническую, расовую или религиозную группу, и как деяния, влекущие за собой наказание в уголовном порядке.

5. Такие существенно важные для защиты меньшинств понятия, как недискриминация, равенство перед законом и участие, положены в основу всех договоров в области прав человека. Однако запрещению подлежат не все виды дифференцированного обращения. Допускаются и, при определенных условиях, оказываются необходимыми меры по исправлению структурных несоответствий. Вместе с тем существуют ограничения в отношении приемлемости таких мер, в частности предусматривающие, что следует прекращать их применение после достижения намеченных целей. Это четко излагается в Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (статья 2) и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

6. 18 декабря 1992 года Генеральная Ассамблея в своей резолюции 47/135 приняла Декларацию о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (в тексте ниже – Декларация о меньшинствах). Это – наиболее всеобъемлющий международно-правовой акт в этой области, предусматривающий защиту не только самобытности меньшинств, но и ряда прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Одним из полезных инструментов, помогающих в применении Декларации, является комментарий к Декларации, подготовленный Председателем-докладчиком Рабочей группы по меньшинствам на основе опыта ее работы ( E / CN .4/ Sub .2/ AC .5/2001/2).

7. В процессе осуществления прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, необходимо не только понимать и устранять неравенство, но и уважать различия и поощрять многообразие. Так, государства обязаны поддерживать и развивать культуру, традиции и обычаи, за исключением тех случаев, когда конкретная деятельность "осуществляется в нарушение национального законодательства и противоречит международным нормам" (пункт 2 статьи 4 Декларации). Реализация специальных мер по защите существования и самобытности меньшинств и создание благоприятных условий для их защиты должны способствовать интеграции меньшинств. Для обеспечения того, чтобы интеграция не приводила к принудительной ассимиляции в доминирующей среде, существенно важно уважать их самобытность.

8. Региональные договоры также имеют прямое отношение к поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Они были разработаны в Африканском, Американском и Европейском регионах. Одним из примеров всеобъемлющей нормы в этой области является принятая под эгидой Совета Европы Европейская рамочная конвенция о защите национальных меньшинств.

## II. СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕХАНИЗМЫ

9. Хотя понятие "меньшинство" не нашло своего отражения во Всеобщей декларации прав человека, Комиссия по правам человека на своей первой сессии учредила Подкомиссию по предупреждению дискриминации и защите меньшинств. Резолюция 217 (III) от 10 декабря 1948 года, в разделе А которой Генеральная Ассамблея поместила Всеобщую декларацию, содержит раздел С, озаглавленный "Судьба меньшинств", где Ассамблея, считая, что Организация Объединенных Наций не может оставаться равнодушной к судьбе меньшинств и что принятие единообразного решения этого сложного и требующего осторожного к себе отношения вопроса является затруднительным, предложила Экономическому и Социальному Совету просить Комиссию и Подкомиссию подвергнуть эту проблему всестороннему изучению. Рабочая группа по меньшинствам Подкомиссии была учреждена в соответствии с резолюцией 1995/31 Совета, принятой в 1995 году. В 2000 году в рамках реформирования Комиссии по правам человека было изменено название Подкомиссии, и упоминание меньшинств исчезло. Однако проблема меньшинств осталась в повестке дня обоих органов.

10. Помимо Генеральной Ассамблеи и Комиссии по правам человека, которые обсуждают на своих сессиях проблему меньшинств с политической точки зрения и принимают соответствующие резолюции, существенно важную роль в поощрении и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, играют следующие процедуры, органы и учреждения: а) Подкомиссия по поощрению и защите прав человека и ее Рабочая группа по меньшинствам; б) договорные наблюдательные органы; в) специальные процедуры Комиссии по правам человека; г) Верховный комиссар по правам человека; и е) процедуры, учрежденные в соответствии с резолюциями 1235 (XLII) и 1503 (XLV II I) Экономического и Социального Совета. Ниже следует краткий обзор работы этих органов и процедур по вопросам меньшинств, который следует толковать в контексте предложений Генерального секретаря по реформированию правозащитных механизмов в целях повышения их эффективности 4.

### Рабочая группа по меньшинствам

11. Рабочая группа по меньшинствам уполномочена а) рассматривать процесс поощрения и осуществления Декларации о меньшинствах; б) изучать возможные решения проблем, связанных с меньшинствами; и в) рекомендовать дальнейшие меры по поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Рабочая группа является единственным международным форумом, который занимается исключительно лицами, принадлежащими к меньшинствам. Этот форум открыт для участия представителей всех меньшинств. С годами участников становилось все больше, и в работе последней сессии Рабочей группы приняли участие представители 50 меньшинств и неправительственных организаций. Кроме того, в работе ежегодных сессий Рабочей группы, продолжительность которых составляет одну неделю, участвуют представители многих государств. На одной или нескольких ее сессиях были представлены свыше 100 государств.

12. Рабочая группа а) пропагандирует осуществление Декларации о меньшинствах в своих документах, в том числе посредством освещения наилучшей практики, и распространяет аналогичные документы, подготовленные представителями меньшинств и академическими кругами; б) поощряет диалог между государствами и представителями меньшинств; в) выполняет роль "мозгового центра", содействующего пониманию проблем, связанных с поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам; г) консультирует группы меньшинств по вопросам оптимальных путей обеспечения своих прав. Помимо вышеупомянутого комментария к Декларации о меньшинствах, Рабочая группа разработала тематические вопросы, в отношении которых существует всеобщий интерес или озабоченность, в частности вопросы, связанные с целями развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и устойчивым развитием человеческого потенциала. Рабочая группа рассматривает также вопросы межкультурного и многокультурного образования и меры, облегчающие участие лиц, принадлежащих к

меньшинствам, в общественной жизни. За последние девять лет эксперты подготовили для Рабочей группы более 50 документов или докладов. Начиная с 2000 года Рабочая группа в сотрудничестве с Управлением Верховного комиссара по правам человека организует также ряд субрегиональных рабочих совещаний по вопросам меньшинств. Широко признается, что эти рабочие совещания полезны в следующих отношениях: благодаря им Организация Объединенных Наций имеет возможность получать информацию непосредственно от представителей меньшинств и других экспертов из разных частей мира; они способствуют поощрению диалога между меньшинствами и большинством населения, равно как и между самими меньшинствами, более глубокому пониманию субрегиональных подходов к вопросам меньшинств посредством обмена опытом в деле защиты и поощрения прав меньшинств, и созданию условий для укрепления сетей, созданных с участием различных меньшинств, и поддержке их усилий, в том числе путем повышения их осведомленности относительно правозащитной деятельности Организации Объединенных Наций. В 2001 году УВКПЧ при поддержке Рабочей группы приступило к осуществлению на экспериментальной основе ряда мероприятий по укреплению правозащитного потенциала представителей меньшинств. Эти мероприятия включали сотрудничество в рамках Совместной программы подготовки УВКПЧ и Международной группы в защиту прав меньшинств и публикацию Руководства по деятельности Организации Объединенных Наций в интересах меньшинств, в котором содержится основная информация в помощь лицам, принадлежащим к меньшинствам, о том, как лучше воспользоваться универсальными и региональными правозащитными процедурами для поощрения и защиты их прав. Руководство издано на всех официальных языках Организации Объединенных Наций и в настоящее время переводится на другие языки, включая турецкий, венгерский и сербский языки.

13. Важными партнерами Рабочей группы являются национальные правозащитные учреждения. Они обладают значительным потенциалом в области предупреждения конфликтов, связанных с меньшинствами, и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. На заседаниях Рабочей группы представители национальных учреждений освещали свою роль в уведомлении правительств о появлении признаков конфликта, а также сообщали о своей готовности распространять информацию о традиционных механизмах урегулирования конфликта и обучать методике такого урегулирования. Там, где национальные правозащитные учреждения уполномочены получать и рассматривать жалобы, лицам, принадлежащим к меньшинствам, предлагается в дополнение к предъявлению исков в судах использовать эти механизмы в качестве средства правовой защиты. Готовится к опубликованию брошюра о роли этих учреждений, которая будет включена в Руководство по деятельности Организации Объединенных Наций в интересах меньшинств.

14. Кроме того, Рабочая группа рассматривает возможные пути совершенствования выполнения своего мандата. Было предложено разработать субрегиональные руководящие принципы или кодексы поведения в интересах осуществления Декларации о меньшинствах. Признавая необходимость продолжать уделять внимание тематическим вопросам, члены Рабочей группы обсудили возможность сделать больший упор на защиту конкретных меньшинств, включая формулирование рекомендаций для конкретных стран. Кроме того, Рабочая группа обсудила методы более тесного сотрудничества с другими органами и учреждениями системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы обеспечить более полный учет вопросов меньшинств в программах и деятельности этих учреждений в соответствии со статьями 9 Декларации о меньшинствах 5. Рабочей группе еще предстоит всесторонне рассмотреть эти предложения. Недавно Группа Организации Объединенных Наций по вопросам развития и Исполнительный комитет по гуманитарным вопросам разработали план действий по укреплению потенциала Организации Объединенных Наций, в частности страновых групп Организации Объединенных Наций, в области оказания государствам-членам, по их просьбе, помощи в развитии национальных систем поощрения и защиты прав человека.

#### Договорные органы

15. Договорные наблюдательные органы являются важным компонентом механизмов поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. В процессе рассмотрения соблюдения государствами-участниками своих обязательств по тому или иному договору договорные органы могут получать информацию, касающуюся меньшинств, и формулировать конкретные рекомендации относительно мер по их защите. Комитеты разъясняют вопросы толкования договоров в своих замечаниях общего порядка и разрабатывают правозащитную практику в процессе рассмотрения жалоб. Например, КЛРД принял ряд общих рекомендаций в отношении конкретных групп, подвергающихся расовой или этнической дискриминации, включая коренные народы и общины рома, а также в связи с дискриминацией по признаку происхождения. Среди органов, наблюдающих за осуществлением договоров, четыре органа могут рассматривать сообщения. Однако индивидуальные жалобы лиц, принадлежащих к меньшинствам, или жалобы, касающиеся таких лиц, представляются в соответствии с факультативными процедурами обжалования все еще довольно редко. Наконец, комитеты могут организовывать обсуждение важнейших правозащитных проблем посредством проведения общих прений. Например, КЛРД проводил общие прения, касающиеся положения рома, и в связи с дискриминацией по признаку происхождения.

16. Некоторые договорные органы внедрили в свою практику такие процедуры действий, которые также приобрели важное значение в деле защиты меньшинств. КЛРД неоднократно предлагал свои добрые услуги и предпринимал миссии для предоставления помощи или оценки положения в той или иной стране и поощрения диалога в целях мирного урегулирования правозащитных проблем. Комитет по экономическим, социальным и культурным правам также осуществляет поездки в страны.

#### Специальные процедуры и механизмы

17. Специальные процедуры, учрежденные Комиссией по правам человека, являются еще одним важным компонентом механизмов, занимающихся защитой меньшинств. Специальные докладчики и представители в ходе своих миссий в страны непосредственно и часто контактируют с правительствами и гражданским обществом и могут рассматривать сообщения, касающиеся предположительных нарушений прав человека, подпадающих под действие их мандатов. Их доклады и аналитические материалы являются для системы Организации Объединенных Наций и других субъектов важным источником информации о положении в области прав человека. Комиссия по правам человека в своих резолюциях предлагает ответственным за специальные процедуры и другие мандаты в рамках их соответствующего круга ведения уделять внимание положению и правам лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам (см., среди прочего, резолюцию 2003/50 Комиссии, пункт 11). Обладатели мандатов как по тематическим, так и по страновым специальным процедурам указывают на необходимость укрепления защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в частности, в процессе рассмотрения жалоб, выявления коренных причин нарушений и действий по предупреждению нарушений прав человека и конфликтов.

18. Следующая информация поможет проиллюстрировать нынешнее участие специальных процедур в защите меньшинств. Связанные с меньшинствами вопросы затрагиваются менее чем в 15% сообщений, рассматриваемых в рамках специальных процедур, ряд из которых предусматривают представление докладов, касающихся положения меньшинств. К примеру, Специальный докладчик по вопросу о внесудебных казнях, казнях без надлежащего судебного разбирательства или произвольных казнях высказала мнение о том, что большинство вооруженных конфликтов и внутренних столкновений и беспорядков возникают в результате этнической или религиозной напряженности, которая сохраняется ввиду непринятия мер по ее ослаблению или ее подавлению до тех пор, пока не происходит вспышка насилия (см., среди прочего, E / CN.4/2001/9, пункт 103). Она также отметила, что "государствам, в которых имеют место

проявления межобщинного насилия и сохраняется межэтническая напряженность, следует делать все возможное для урегулирования таких конфликтов на раннем этапе. Правительствам следует также принимать меры, направленные на обеспечение примирения и мирного сосуществования всех слоев или групп населения, независимо от их этнического происхождения, религиозных, языковых и любых иных отличий. В случае необходимости международное сообщество должно быть готово оказать помощь этим странам в деле предупреждения или урегулирования таких конфликтов. Правительствам следует на постоянной основе осуществлять превентивные меры, уголовное преследование и наказание в связи с пропагандой или разжиганием ненависти и нетерпимости, которые могут породить межобщинное насилие" ( E / CN .4/2000/3, пункт 107).

19. Аналогичным образом, Специальный докладчик по вопросу о свободе религии или убеждений в своем анализе схем, выявленных в процессе рассмотрения полученных им сообщений, сделал вывод о том, что отмечается общий рост нетерпимости и дискриминации в отношении религиозных меньшинств и женщин в чрезвычайно опасных ситуациях, а также подъем религиозного экстремизма, который затрагивает все вероисповедания. Он отметил, что религиозные меньшинства страдают в первую очередь от угроз самому их существованию как особых общин, что они также подвергаются прямым или косвенным ограничениям в связи с проявлениями ими своей религиозной самобытности или своих убеждений и что нетерпимость к религиозным меньшинствам часто находят свое выражение в практике негосударственных субъектов, в основном религиозных общин и экстремистских политических и религиозных организаций. Специальный докладчик подчеркнул, что просвещение и межрелигиозный диалог являются жизненно важными основами стратегии в области предупреждения "нарушений, совершаемых в настоящее время в результате проявлений религиозного экстремизма; политики, законодательства и практики, представляющих собой посягательства на права религиозных меньшинств; и псевдорелигиозной дискриминации в отношении женщин" (E/CN.4/2003/66, пункт 141). Он предложил международному сообществу, государствам и всем заинтересованным сторонам рассмотреть пути и средства использования школ для совершенствования деятельности по предупреждению нетерпимости и дискриминации на основании религии или убеждений.

20. Представитель Генерального секретаря по вопросу о внутренних перемещенных лицах (ВПЛ) в докладе, представленном в связи с десятой годовщиной учреждения его мандата, отметил, что, согласно его выводу, "общей связующей нитью в большинстве ситуаций крупномасштабного перемещения является то, что их возникновению способствует кризис национальной самобытности и связанного с ней единства между правительством и его народом. Как правило, развал общества, сопряженный с этим кризисом, обусловлен структурными проблемами, включая вопиющее неравенство в распределении богатств и возможностях между различными группами населения и географическими районами, маргинализацию и дискриминацию по признаку расы, этнической принадлежности, вероисповедания, культуры и пола, неудачные попытки демократического управления, а также несоблюдение прав человека и принципа верховенства права" (см. E/CN.4/2003/86, пункт 79). Кроме того, Специальный докладчик по вопросу о правах человека мигрантов, выявив некоторые из причин миграции, отметила, что "люди не могут оставаться в своих собственных странах главным образом из-за бедности и неспособности зарабатывать достаточно для того, чтобы обеспечить себя или свою семью, а также по причине гражданских конфликтов и отсутствия безопасности или преследований по признакам расы, этнического происхождения, вероисповедания, языка или политических убеждений" (E/CN.4/2000/82, пункт 14). Проблемы, связанные с меньшинствами, рассматриваются также обладателями мандатов по экономическим, социальным и культурным правам и мандатов, касающихся вопросов крайней нищеты и права на развитие. Лица, принадлежащие к меньшинствам, часто больше других страдают в случаях отсутствия соблюдения, защиты и осуществления прав на жилище, здоровье и образование. Кроме того, было установлено, что одной из коренных причин конфликтов является неравный доступ различных групп к

социальным услугам и механизмам осуществления экономических, социальных и культурных прав. В своем последнем докладе Независимый эксперт по вопросу о положении в области прав человека в Сомали привел информацию о положении меньшинств, содержащуюся в докладах Управления по координации гуманитарной деятельности, и отметил, что большинство ВПЛ являются выходцами из меньшинств (E/CN.4/2004/103, пункты 25 и 49).

21. Специальный докладчик по вопросу о современных формах расизма, расовой дискриминации, ксенофобии и связанной с ними нетерпимости особо подчеркивает необходимость использовать в борьбе с дискриминацией и нетерпимостью такие просветительские меры, как межкультурное образование. Он настоятельно рекомендует поощрять диалог между культурами, цивилизациями и религиями, три основные задачи которого состоят в "содействии как взаимному познанию культур, цивилизаций и религий, так и признанию их взаимодействия и взаимообогащения; поощрении культурного, религиозного и этнического плюрализма в смысле признания, защиты, уважения и развития многообразия; а также в создании условий, побуждающих последователей религий и духовных традиций к размышлениям на тему общности их ценностей и к совместным действиям на благо мира, развития, прав человека, социальной справедливости и демократии" (E/CN.4/2003/23, пункт 57).

22. Деятельность Специального докладчика по вопросу о праве на образование также свидетельствует об учете проблем меньшинств в мандатах по специальным процедурам. В своих докладах она выражает озабоченность по поводу того, как излагаются в учебных пособиях вопросы расового, этнического, религиозного и языкового многообразия, а также по поводу отсутствия в них информации об истории коренных общин и общин меньшинств (см., например, E/CN.4/2000/6/Add.1, пункты 81 и 95).

Верховный комиссар по правам человека

23. Мандат Верховного комиссара по правам человека был учрежден в 1993 году резолюцией 48/141 Генеральной Ассамблеи в целях поощрения всеобщего уважения и соблюдения всех прав человека, включая право на развитие. Обязанности Верховного комиссара состоят в поощрении, защите и предупреждении. Они требуют от обладателя мандата вступать с диалог с правительствами; играть ведущую роль в координации правозащитной деятельности; и представлять рекомендации с целью совершенствования поощрения и защиты всех прав человека, и в том числе в отношении повышения действенности и эффективности правозащитных механизмов Организации Объединенных Наций. Проблемы меньшинств занимают важное место в работе Верховного комиссара, в которой можно было бы уделять более пристальное внимание, среди прочего, мероприятиям в области поощрения и защиты, включая оказание правительствам содействия в урегулировании вопросов, связанных с многообразием, и в поощрении внутри- и межэтнических, а также внутри- и межрелигиозных диалогов, способствующих решению связанных с меньшинствами проблем, и предоставление правительствам технического сотрудничества и экспертного потенциала по затрагивающим меньшинства вопросам, включая предупреждение и урегулирование конфликтов, а также укрепление потенциала страновых групп Организации Объединенных Наций в плане решения проблем меньшинств. Однако следует отметить, что, хотя мандат Верховного комиссара предусматривает конструктивное участие в деятельности по этим направлениям, соответствующие возможности Управления Верховного комиссара являются весьма скромными.

Процедуры, введенные в соответствии с резолюциями 1235 (XLII) и 1503 (XLVIII) Экономического и Социального Совета

24. Комиссия по правам человека может рассматривать предполагаемые нарушения прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, в соответствии с резолюцией 1235 (XLII) Совета (публичная процедура рассмотрения грубых нарушений прав человека и основных свобод) и резолюцией 1503 (XLVIII) Совета (конфиденциальная процедура рассмотрения грубых нарушений прав человека и основных свобод). В первом случае проблемы защиты

меньшинств затрагиваются в контексте рассмотрения положения в конкретных странах. Конфиденциальный характер "процедуры 1503", при котором допускается только публикация названий соответствующих стран, не позволяет представлять данные, касающиеся ее применимости к вопросам меньшинств. Вместе с тем известно, что недостатком этой процедуры, хотя она и была пересмотрена в 2000 году с целью повышения ее эффективности, до сих пор считается ее исключительно конфиденциальный характер и неудобство ее применения в случаях, требующих незамедлительных действий.

### III. СТРУКТУРНЫЕ И ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОБЕЛЫ

25. В одном из своих последних публичных заявлений Генеральный секретарь выступил со следующим настоятельным призывом: "Мы обязаны уделить особое внимание защите прав меньшинств, поскольку они чаще всего становятся мишенями для геноцида". Он указал на то, что в потенциале Организации Объединенных Наций по-прежнему существуют различные пробелы в области раннего предупреждения о случаях геноцида и других преступлениях, анализа и использования этой информации и принятия мер после получения таких тревожных сведений. Генеральный секретарь предложил рассмотреть вопрос об учреждении как процедуры рассмотрения докладов государств - участников Конвенции о геноциде, так и должности специального докладчика по вопросу о предупреждении геноцида, деятельность которого будет осуществляться при поддержке Верховного комиссара по правам человека и который будет уполномочен представлять доклады непосредственно Совету Безопасности 6 . 3 февраля 2004 года исполняющий обязанности Верховного комиссара по правам человека с учетом замечаний Генерального секретаря предложил различные виды деятельности по установлению стандартов, с тем чтобы охватить, среди прочего, пробелы в предупреждении этнических чисток, геноцида и грубых нарушений прав человека.

26. На пятьдесят девятой сессии Комиссии по правам человека делегации некоторых государств и ряда неправительственных организаций в своих замечаниях обратили внимание Комиссии на недостатки в инфраструктуре Организации Объединенных Наций, призванной оказывать поддержку поощрению и защите прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Ряд других представителей правительств отметили важность деятельности Рабочей группы по меньшинствам и действий, предпринимаемых на национальном уровне в целях совершенствования поощрения и защиты прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Среди замечаний, в которых подчеркивалась необходимость применения новых решений, были и такие, в которых был сделан особый упор на создании международного механизма защиты, предусматривающего рассмотрение вопросов меньшинств, в рамках которого можно было бы осуществлять миссии по установлению фактов и получать и рассматривать жалобы в связи с нарушениями прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Такой специальный механизм обжалования потенциально позволял бы вмешиваться в тех или иных случаях посредством направления призывов к незамедлительным действиям, писем, содержащих утверждения, и миссий по установлению фактов, способствовал бы более глубокому пониманию коренных причин проблем меньшинств и изысканию на его основе более эффективных способов их решения. Другие предложения касались создания международного механизма, призванного содействовать эффективному реагированию на международном уровне на требования защиты прав меньшинств, особенно посредством поддержки диалога и сотрудничества между различными институтами или организациями, занимающимися как правами человека, так и политическими вопросами и вопросами укрепления мира и безопасности. Подчеркивалось, что поощрение и защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, является важным вкладом в предупреждение конфликтов путем укрепления политической и социальной стабильности в государствах.

27. На девятой сессии Рабочей группы по меньшинствам эксперты и представители правительств и неправительственных организаций рассмотрели существующие механизмы защиты прав меньшинств в контексте резолюции 2003/50 Комиссии. Участники сессии согласились с общим выводом о том, что международные и национальные системы защиты



зачастую являются неадекватными или не поощряют и не защищают права лиц, принадлежащих к меньшинствам. В своем анализе пробелов в области защиты Рабочая группа подчеркнула отсутствие механизмов для урегулирования возникающих проблем в тех случаях, когда то или иное государство не признает самобытности меньшинства, когда лицам, принадлежащим к меньшинствам, отказывают в гражданстве и когда уделяется недостаточно внимания мерам по предупреждению конфликтов, связанных с меньшинствами, и эффективному реагированию на требующие безотлагательного вмешательства ситуации, в которых ущемляются права меньшинств. Подчеркивалась необходимость практических мер по защите меньшинств и пресечения грубых нарушений прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. Наконец, Рабочая группа также отметила, что ее мандат не позволяет ей рассматривать кризисные ситуации, которые могут возникать на протяжении года, или действовать в качестве механизма раннего предупреждения. Хотя Рабочая группа может получать информацию о конкретных случаях нарушений прав человека, она не является наблюдательным органом и не может рассматривать индивидуальные жалобы. В отличие от специальных докладчиков члены Рабочей группы не уполномочены совершать официальные поездки в страны от имени директивного органа. Участники сессии Рабочей группы рассмотрели вопрос о продолжении деятельности по установлению стандартов в связи с защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и предложили ряд рекомендаций для возможного представления Комиссии по правам человека, в частности в отношении учреждения должности специального докладчика или специального представителя Генерального секретаря по вопросу о меньшинствах (см. E/CN.4/Sub.2/2003/19). Дополнительная информация в этой связи содержится в архивах секретариата.

#### IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО УКРЕПЛЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНОЙ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЛИЦ, ПРИНАДЛЕЖАЩИХ К МЕНЬШИНСТВАМ

28. В настоящем разделе представлены соображения, выдвинутые различными сторонами в отношении международных механизмов по вопросам меньшинств. В этой связи наибольшую активность проявили Подкомиссия (см., в частности, ее резолюции 2002/16 и 2003/23) и ее Рабочая группа. Эти предложения включают рекомендацию об учреждении мандата специального докладчика Комиссии, специального представителя Генерального секретаря и фонда добровольного взносов для меньшинств, а также о провозглашении международного года меньшинств планеты.

##### Специальный докладчик по вопросу о меньшинствах

29. В своей резолюции 2002/16 Подкомиссия рекомендовала Комиссии рассмотреть вопрос об учреждении специального механизма по вопросам меньшинств (пункт 11), а в резолюции 2003/23 она настоятельно призвала УВКПЧ отразить в своем докладе Комиссии результаты дискуссии, состоявшейся на девятой сессии Рабочей группы по меньшинствам в отношении возможного учреждения специальной процедуры по вопросам меньшинств (пункт 16). Хотя тематические и страновые специальные процедуры по смыслу своих конкретных мандатов охватывают положение меньшинств, от внимания этих механизмов ускользает целый ряд существенных областей. В этой связи можно отметить, что ни один механизм не занимается последовательным и всеобъемлющим рассмотрением вопросов, связанных с признанием самобытности меньшинств (за исключением религиозных меньшинств), их права на участие в общественной и культурной жизни, права лиц, принадлежащих к меньшинствам, на доступ к государственной службе и права меньшинств на сохранение собственной культуры и языка. Было предложено в дополнение к Рабочей группе по меньшинствам учредить специальный механизм, который мог бы предусматривать наблюдение за осуществлением Декларации о меньшинствах посредством проведения миссий в странах и рассмотрения жалоб и сообщений. В ходе своей работы специальный докладчик мог бы также рассматривать межсекторальные проблемы, связанные с меньшинствами, и в частности положение детей и женщин, принадлежащих к меньшинствам.

30. Кроме того, в контексте дискуссии о роли специальных процедур в предотвращении конфликтов было обсуждено предложение об учреждении должности специального докладчика. Широким признанием, в том числе со стороны Комиссии по правам человека, пользуется тот факт, что специальные процедуры являются чрезвычайно важным компонентом системы раннего предупреждения Организации Объединенных Наций. Эти механизмы на основе поездок в страны и анализа информации, полученной от жертв нарушений прав человека, неправительственных организаций и других субъектов, часто приходят к идентичной оценке ситуаций, в которых могут возникать серьезные конфликты.

#### Специальный представитель

31. Помимо этого, Рабочая группа обсудила концепцию создания еще одной специальной процедуры, а именно учреждения должности специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предупреждении конфликтов, связанных с меньшинствами. Взаимосвязь между поощрением и защитой прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и предупреждением конфликтов освещалась в Декларации о меньшинствах и совсем недавно была подтверждена в резолюции 57/337 Генеральной Ассамблеи, озаглавленной "Предотвращение вооруженных конфликтов", которая гласит, "что этническая, культурная и религиозная самобытность меньшинств там, где они существуют, должна быть защищена и что лица, относящиеся к таким меньшинствам, должны иметь равное к себе отношение и пользоваться своими правами человека и основными свободами без какой бы то ни было дискриминации".

32. В ходе рассмотрения вопроса об учреждении должности специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предотвращении конфликтов с особым упором на вопросы меньшинств Рабочая группа по меньшинствам конкретно сослалась на опыт Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и ее Верховного комиссара по делам национальных меньшинств. Верховный комиссар ОБСЕ уполномочен действовать на как можно более раннем этапе возникновения напряженности в связи с вопросами меньшинств, которая потенциально может перерасти в конфликт, но не уполномочен расследовать индивидуальные нарушения прав человека. Он может проводить миссии на местах и участвовать в превентивной дипломатии, а также поощрять диалог и укрепление отношений доверия и сотрудничества. Это предполагает регулярные контакты с представителями как меньшинств, так и правительств. Одной из характерных особенностей этого подхода является применение "тихой" дипломатии с упором на конфиденциальность. В ходе обсуждений в Рабочей группе один эксперт-наблюдатель в дискуссионном порядке предложил даже рассмотреть вопрос о возможном учреждении ряда должностей региональных специальных представителей по вопросам меньшинств, с тем чтобы они действовали в качестве механизмов предупреждения конфликтов.

#### Фонд добровольных взносов

33. После прений в Рабочей группе Подкомиссия постановила принять проект решения Комиссии 7 об учреждении фонда добровольных взносов для меньшинств. Цель этого фонда состояла бы в облегчении участия представителей меньшинств и экспертов из развивающихся стран в сессиях Рабочей группы и ее соответствующей деятельности и в содействии организации других мероприятий, связанных с осуществлением прав лиц, принадлежащих к меньшинствам. В предложениях Генерального секретаря о дальнейших преобразованиях, и особенно в связи с мерой 19, рекомендовалось совершенствовать процедуры взаимодействия между Организацией Объединенных Наций и гражданским обществом, и учреждение этого фонда добровольных взносов могло бы рассматриваться в качестве вклада в достижение этой цели 8.

#### Международный год меньшинств

34. Кроме того, по итогам прений в Рабочей группе Подкомиссия рекомендовала провозглашение Генеральной Ассамблеей международного года меньшинств планеты, а впоследствии десятилетия, с тем чтобы способствовать выполнению статьи 9 Декларации о меньшинствах, которая касается вклада в дело их защиты со стороны учреждений и

программ Организации Объединенных Наций и соответствующего сотрудничества между ними (резолюция 2003/23 Подкомиссии, пункт 14). По мнению ряда членов Подкомиссии, государства-члены, учреждения и программы Организации Объединенных Наций, неправительственные организации и другие учреждения могли бы также использовать проведение такого международного года для развития культуры и поощрения самобытности меньшинств, повышения осведомленности широкой общественности в отношении вопросов меньшинств и проведения таких общественно-информационных мероприятий, как выпуск публикаций и пропагандистских материалов, организация рабочих семинаров и образования в области прав человека. Кроме того, можно предложить средствам массовой информации сыграть свою роль в поощрении уважения к меньшинствам. В ходе проведения этого международного года можно было бы обратить внимание широкой общественности на позитивный вклад меньшинств в культурное многообразие общества и обеспечить рамки для консолидации сетей в составе различных учреждений и организаций, работающих в интересах меньшинств и занимающихся их вопросами.

## V. ВЫВОДЫ

35. Существует широко распространенное мнение о том, что защита прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, имеет существенно важное значение для уважения человеческого достоинства, имеющего фундаментальную ценность для осуществления прав человека и стабильности и процветания государств, и, как следствие, для предупреждения конфликтов. Существующие правозащитные механизмы, включая Рабочую группу по меньшинствам, обладают значительным потенциалом в области урегулирования ряда связанных с меньшинствами проблем. Признавая наличие этого потенциала и отмечая, что в его использовании все еще имеются резервы, многие наблюдатели от правительств, неправительственных организаций меньшинств и, в более широком смысле, гражданского общества, включая независимых экспертов, вместе с тем полагают, что некоторые важные проблемы, с которыми сталкиваются меньшинства, по структурным или функциональным причинам не в достаточной степени охватываются существующими мандатами. Поскольку рассмотрение вопросов меньшинств не является основной задачей существующих мандатов, эти мандаты неизбежно не способны в полной мере отразить весь спектр проблем, вызывающих беспокойство в связи с положением меньшинств. В этом контексте следует упомянуть о защите самобытности меньшинств (кроме религиозных меньшинств), их право на участие в общественной и культурной жизни, право лиц, принадлежащих к меньшинствам, на доступ к государственной службе, а также право меньшинств сохранять собственную культуру и язык. Подчеркивается, что каких-либо процедур оперативного рассмотрения нарушений прав лиц, принадлежащих к меньшинствам, и сообщений от таких лиц или групп не существует. Кроме того, отмечается отсутствие какого-либо мандата, предусматривающего систематическое и специальное отслеживание вопросов меньшинств посредством контактов с правительствами и обществом в ходе поездок в страны и тем самым эффективное содействие предупреждению конфликтов, связанных с меньшинствами.

36. Ввиду сложности и актуальности вопросов меньшинств был выдвинут ряд предложений в отношении как более эффективного использования потенциала существующих механизмов, так и создания новых механизмов и других процедур. После обстоятельных прений по этому вопросу Рабочая группа по меньшинствам внесла или рассмотрела, среди прочего, предложения в отношении учреждения должности специального докладчика Комиссии по правам человека по вопросу о меньшинствах, специального представителя Генерального секретаря по вопросу о предупреждении конфликтов, связанных с меньшинствами, фонда добровольных взносов для меньшинств и провозглашения международного года меньшинств планеты. Важно проводить дискуссию о новых процедурах в контексте реформирования правозащитных механизмов. Возможности правозащитной системы Организации Объединенных Наций в области эффективного урегулирования проблем, с которыми сталкиваются меньшинства и принадлежащие к ним лица, могут быть расширены путем использования действующих механизмов, повышения их

отдачи за счет их более широкого привлечения к решению вопросов меньшинств и создания новых механизмов, в полной мере дополняющих существующие. Провозглашение международного года меньшинств планеты обеспечило бы рамки для принятия конкретных мер в целях совершенствования защиты меньшинств.

---

\* Настоящий доклад представляется после истечения предельного срока, установленного Секцией управления документацией, в связи с проведением дополнительных консультаций.

#### Примечания

1 See also *Lovelace v. Canada*, a case before the Human Rights Committee, Selected Decisions of the Human Rights Committee under the Optional Protocol, Vol.I, pp.83-87.

2 The Human Rights Committee in its general comment No.23 on article 27 has stated that “this article establishes and recognizes a right which is conferred on individuals belonging to minority groups and which is distinct from, and additional to, all the other rights which, as individuals in common with everyone else, they are already entitled to enjoy under the Covenant” (para.1).

3 The meaning of article 18 of the Covenant was further elaborated upon in the Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and of Discrimination Based on Religion and Belief adopted by the General Assembly in November 1981. In particular its article 6 is of considerable relevance to the rights of persons belonging to religious minorities.

4 See actions 2, 3 and 4 of the Secretary-General’s report, “Strengthening of the United Nations: an agenda for further change” (A/57/387 and Corr.1) and General Assembly resolution 57/300.

5 Article 9 calls on the members of the United Nations to contribute to the realization of the principles and rights set forth in the Minorities Declaration.

6 Press Release SG/SM/9126/Rev.1 of 11 February 2004.

7 E/CN.4/2004/2-E/CN.4/Sub.2/2003/43, chap.I, sect.B, draft decision 12 and chap.II, sect. B, decision 2003/111.

8 It is to be recalled that Millennium Declaration calls for greater opportunities to be given to “non-governmental organizations and civil society, in general, to contribute to the realization of the Organization’s goals and programmes” (General Assembly resolution 55/2, para.30).

### **«Кордобская декларация».**

Итоговый документ Конференции ОБСЕ по борьбе с антисемитизмом и другими формами нетерпимости в Кордобе, 8-9 июня 2005 года

Основываясь на консультациях проведенных с государствами-членами ОБСЕ, будучи вдохновленным Кордобой, городом трех культур; признавая, что уважение прав человека и фундаментальных свобод, демократии и верховенства закона лежит в основе всеобъемлющей концепции безопасности ОБСЕ.

Подтверждая, что случаи нетерпимости и дискриминации являют угрозу демократии и, поэтому, с целью укрепления безопасности в регионе ОБСЕ и за его пределами;

Помня, что страны ОБСЕ направляют свою деятельность на укрепление прав человека и фундаментальных свобод каждого на их территориях и являются нормой для их судебных систем без какого-либо исключения и поэтому обеспечивают каждому равную и эффективную защиту закона;

Помня решение Совета Министров ОБСЕ в Порто (MC.DD/6/02), Маастрихте (MC.DEC/4/03) и Софии (MC.DEC/12/04), и необходимости распространения и внедрения этих решений и последующей работы после конференции в 2003 и продолженной на конференции ОБСЕ по антисемитизму (Берлин, 28 и 29 апреля 2004), встречи ОБСЕ по

расистской, антисемитской пропаганде в интернете ( Париже 16 и 17 июня 2004), и конференции ОБСЕ по толерантности и борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, (Брюссель, 13 и 14 сентября 2004);

Признавая, что целью этой конференции является анализ состояния внедрения этих решений и продолжение работы на уровне государств в регионе ОБСЕ, рассматривая прогресс и наилучшие практики внедрения, включая, но не ограничиваясь, развитием межконфессионального и межкультурного диалога, а также в областях мониторинга, сбора данных, законодательства, образования и масс-медиа;

Увековечивая шестидесятую годовщину окончания Второй мировой войны и скорбя о десятках миллионов жертв войны, Холокоста, оккупаций и репрессий, и осуждая все формы этнических чисток и вспоминая наши обязательства предпринять все возможное для предотвращения попыток геноцида сейчас и в будущем, а также наше обязательство бороться с этими угрозами в странах ОБСЕ и наше неприятие любых попыток их оправдания;

1. Помня важность открытого и прозрачного межконфессионального и межкультурного диалога и партнерства ради толерантности, уважения и взаимного понимания и укрепления свободы верования и религий через прозрачные и недискриминационные законы, положения и практики;

2. Абсолютно осуждая расизм, ксенофобию, антисемитизм, и другие формы нетерпимости и дискриминации, включая те, которые направлены против мусульман и христиан, а также подстрекательства к преступлениям ненависти на почве расы, цвета, пола, языка, религии, политических или других мнениях, национальном или социальном происхождении, рождении или другом статусе, и подтверждая существующие обязательства ОБСЕ в этих областях;

3.Признавая, что некоторые формы нетерпимости и дискриминации могут иметь уникальные характеристики и происхождение и требовать соответствующего определения, но методы борьбы с ними, во многих случаях, похожи и включают усилия в мониторинге, сборе данных , праве, правоохрательных органах, образовании, масс-медиа и диалоге;

4. Настаивая на том, что международные события или политические проблемы никогда не являются оправданием для расизма, ксенофобии, дискриминации, включая мусульман, христиан и членов других религий, и что международные события или политические проблемы в Израиле или где-либо еще на Ближнем Востоке никогда не оправдывают антисемитизм;

5. Отвергают идентификацию терроризма и экстремизма с любой религий, культурой, этнической группой, национальностью или расой;

6. Подчеркивая, что главная ответственность за борьбу с нетерпимостью и дискриминацией лежит на государствах-членах ОБСЕ, и признавая важность внедрения через соответствующие органы государств ОБСЕ решений Советов Министров в Порто, Маастрихте и Софии а также других соответствующих международных инструментов в области толерантности и недискриминации в этой связи:

- Помня об обязательстве развивать эффективные методы сбора и хранения надежной информации и статистики об антисемитских и других преступлениях ненависти и похожих инцидентах обусловленных нетерпимостью для выработки стратегии борьбы с ними;

- Помня о том, что соответствующее законодательство и деятельность правоохрательных органов необходимы для преодоления нетерпимости и дискриминации и что власти государств-участников ОБСЕ играют ключевую роль в принятии и внедрении такого законодательства и осуществлении эффективного мониторинга и деятельности правоохрательных органов;

- Помня о важности образования, включая образование о Холокосте и антисемитизме, как мерах предотвращения и ответа на все формы нетерпимости и дискриминации, а также содействия интеграции и уважения многообразия;

- Помня о важной роли средств массовой информации, включая интернет, в борьбе с ненавистью, способствующих толерантности через информационные и образовательные программы, а также отражающих позитивный вклад разнообразия в общество;

7. Одобряет решение ODIHR (Офис демократических институтов и прав человека) о создании новой Программы толерантности и не-дискриминации, и в этой связи:

- Поддержать деятельность ODIHR (Офис демократических институтов и прав человека) предлагающую консультации членам ОБСЕ по образованию в области Холокоста, по программам, предлагающим помощь государствам-членам в области законодательства, правоохранных практик, сбора данных, и по обмену лучшими методами в области борьбы с расистской, ксенофобской и антисемитской пропагандой в Интернете;

- Осознавая важность усиления сотрудничества государств-участников с ODIHR (Офис демократических институтов и прав человека) в отношении эффективного осуществления этих программ и действий;

- Поддержать ODIHR (Офис демократических институтов и прав человека) в продолжении сотрудничества с иными институтами ОБСЕ и другими организациями, такими как Комитет ООН по преодолению дискриминации (CERD), Европейской комиссией против расизма и нетерпимости (ECRI), Европейским центром мониторинга расизма и ксенофобии (EUMC), Группой международного сотрудничества по образованию, памяти и исследованию Холокоста;

8. Поддержать текущую деятельность трех Персональных представителей по борьбе с расизмом, ксенофобией и дискриминацией, а также обязать уделять внимание нетерпимости и дискриминации против христиан и последователей других религий, на борьбу с антисемитизмом и нетерпимости и дискриминацию против мусульман, приветствовать их роль в повышении осведомленности о борьбе ОБСЕ в целом против дискриминации и содействии толерантности

9. Подчеркивает решающую роль, которую национальные парламенты играют в принятии необходимых законов, а также места для национальных дебатов, и одобряет работу, проделанную Парламентской Ассамблеей ОБСЕ в повышении осведомленности о внедрении обязательств ОБСЕ в отношении расизма, антисемитизма, ксенофобии и других форм нетерпимости и дискриминации;

10. Признает, что гражданское общество является ключевым партнером в борьбе против дискриминации и нетерпимости и что развитые коммуникации и диалог между государствами и гражданским обществом могут улучшить осуществление обязательств и последующей активности на национальном уровне.

## **О мигрантах, этнических меньшинствах и СМИ**

Парламентская ассамблея Совета Европы. Рекомендация 1227 (1995 г.)

1. Иммиграция и наличие этнических меньшинств являются неотъемлемой частью современной Европы. Крупные общины иммигрантов постоянно проживают в наших обществах, вносят вклад в его благосостояние и определяют его неоднородный состав.

2. Освещение в СМИ вопросов, имеющих отношение к проблемам иммигрантов и этнических меньшинств, оказывает большое влияние на общественное мнение. Хотя СМИ являются важным средством борьбы с расизмом и ксенофобией, предрассудками и предвзятыми идеями, они в то же время могут способствовать возникновению и усилению подобных взглядов.

3. Мигранты и этнические меньшинства должны освещаться в СМИ всесторонне и беспристрастно. Это одно из первых шагов к тому, чтобы все граждане восприняли более умеренный подход к иммиграции и культурному многообразию в обществе, стали рассматривать иммигрантов и членов этнических меньшинств как равных себе. Объективный образ может быть создан на основе ответственного подхода со стороны

журналистов при освещении указанных проблем, а также при условии, что представители этнических меньшинств и мигранты получают более широкий доступ к СМИ на всех уровнях. Ассамблея определяет указанную проблему как проблему первостепенной важности и считает, что СМИ и компетентные власти должны сделать все возможное для достижения поставленных целей.

4. СМИ являются важным средством для информирования мигрантов об их родной стране, культуре, языке. Они призваны внести свой вклад в налаживание связи между мигрантами и их новой страной проживания. Они также позволяют мигрантам не терять связь со своей родной страной, предоставляют им возможности для выражения своих мыслей и поддержания контактов с членами их общины.

5. Ассамблея рекомендует Комитету Министров следующее:

i. Через существующие органы Совета Европы содействовать тому, чтобы профессиональные журналистские ассоциации подготовили, если они еще этого не сделали, кодексы поведения, в которых были бы разработаны этические принципы для руководства деятельности журналистов;

ii. обеспечить институциональную и финансовую поддержку для учреждения ежегодной пан-европейской награды журналистам или изданиям, которые внесли заметный вклад в борьбу против нетерпимости и расизма, например, за создание объективных и сбалансированных материалов о мигрантах и этнических меньшинствах;

iii поручить Европейскому Комитету против Расизма и Нетерпимости (ЕКРН) обратить особое внимание на законодательства стран-членов и их политику по борьбе с расизмом и нетерпимостью в СМИ;

iv. пригласить страны-члены принять участие в следующем:

а. решительно провести в жизнь законы, запрещающие любое подстрекательство к расизму и фашизму в СМИ, и, где необходимо, предписать принятие или усиление указанных законодательств;

б. содействовать образованию и расширению доступа на рынок труда для иммигрантов и представителей этнических меньшинств;

с. совместно со СМИ начать проведение образовательных и профессиональных подготовительных программ для иммигрантов и представителей этнических групп для того, чтобы обеспечить им более широкие возможности работы в СМИ;

д. поощрять организацию семинаров и обучающих курсов для журналистов по вопросам взаимодействия различных культур; преподавание в школах журнализма курсов этики, уделяя основное внимание проблеме нетерпимости;

е. время от времени анализировать журналистские работы, оценивая качество освещения проблем мигрантов и этнических групп, учредить награды за выдающиеся журналистские работы в этой области;

ф. поощрять деятельность общественных и частных СМИ по борьбе с расизмом и ксенофобией посредством объективного освещения проблем мигрантов и меньшинств; предоставлять возможности для привлечения представителей мигрантов и этнических общин в работу на радио и телевидении;

г. добиваться, чтобы официальные службы по связям с общественностью обеспечивали полную, непредвзятую информацию по вопросам, имеющим отношение к мигрантам и этническим меньшинствам;

h. оказывать поддержку в подготовке программ по вопросам взаимодействия различных культур и иммиграции, включая программы на языке мигрантов;

i. поощрять деятельность местных СМИ по интеграции мигрантов в жизнь местных общин;

j. совместно с Фондом Еврообразов и Европейской Конвенцией по кинематографическому совместному производству содействовать сотрудничеству в создании совместных фильмов, привлекая продюсеров из стран прежнего проживания мигрантов, создавая фильмы, посвященные мигрантам и этническим меньшинствам;

к. ратифицировать, в том случае, если это не было сделано раньше, Европейскую Конвенцию

## **Конвенция об охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения.**

Париж, 20 октября 2005 года  
CLT-2005/CONVENTION DIVERSITE-CULT REV.

Генеральная конференция Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, собравшаяся с 3 по 21 октября 2005 г. в Париже на свою 33-ю сессию,

*утверждая*, что культурное разнообразие является неотъемлемой отличительной чертой человечества,

*сознавая*, что культурное разнообразие является общим наследием человечества и что необходимо дорожить им и сохранять его на благо всех,

*сознавая*, что культурное разнообразие создает богатый и многообразный мир, который расширяет диапазон выбора и обеспечивает питательную среду для человеческих возможностей и ценностей, являясь, таким образом, движущей силой устойчивого развития для сообществ, народов и наций,

*напоминая* о том, что культурное разнообразие, расцветающее в условиях демократии, терпимости, социальной справедливости и взаимного уважения между народами и культурами, необходимо для обеспечения мира и безопасности на местном, национальном и международном уровнях,

*особо отмечая* важность культурного разнообразия для полного осуществления прав человека и основных свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и в других общепризнанных документах,

*подчеркивая* необходимость интеграции культуры в качестве одного из стратегических элементов в национальную и международную политику развития, а также в международное сотрудничество в целях развития, в том числе с учетом Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций (2000 г.), в которой особое внимание уделяется искоренению нищеты,

*принимая во внимание*, что культура приобретает различные формы во времени и в пространстве и что это разнообразие проявляется в уникальных и многообразных формах самобытности и культурного самовыражения народов и обществ, которые составляют человечество,

*признавая* важность традиционных знаний как источника нематериального и материального богатства, и в частности систем знаний коренных народов, и их позитивный вклад в устойчивое развитие, а также необходимость обеспечения их надлежащей охраны и поощрения,

*признавая* необходимость принятия мер для охраны разнообразия форм культурного самовыражения, включая его содержание, особенно в тех ситуациях, когда формам культурного самовыражения может угрожать исчезновение или серьезный ущерб,

*подчеркивая* важность культуры для социальной сплоченности в целом, и в частности ее возможности для повышения статуса и роли женщин в обществе,

*сознавая*, что культурное разнообразие укрепляется в результате свободного распространения идей и что оно обогащается благодаря постоянным обменам и взаимодействию между культурами,

*вновь подтверждая*, что свобода мысли, выражения мнений и информации, а также многообразие средств информации создают условия для расцвета форм культурного самовыражения в обществах,



*признавая, что разнообразие форм культурного самовыражения, включая традиционные формы, является важным фактором, дающим людям и народам возможность выражать свои идеи и ценности и обмениваться ими с другими,*

*напоминая о том, что языковое разнообразие является основополагающим элементом культурного разнообразия, и вновь подтверждая ту важнейшую роль, которую образование играет в деле охраны и поощрения форм культурного самовыражения,*

*учитывая важное значение жизнеспособности культур, в том числе для лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам, которая проявляется в их свободе создавать, распространять и передавать свои традиционные формы культурного самовыражения и иметь к ним доступ, с тем чтобы использовать их для своего собственного развития,*

*подчеркивая жизненно важную роль культурного взаимодействия и творчества, обогащающих и обновляющих формы культурного самовыражения и повышающих роль тех, кто участвует в развитии культуры в интересах прогресса общества в целом,*

*признавая важность прав интеллектуальной собственности для обеспечения поддержки тем, кто участвует в культурном творчестве,*

*будучи убеждена, что культурная деятельность и культурные товары и услуги носят как экономический, так и культурный характер, поскольку они являются выражением форм самобытности, ценностей и смысла, и поэтому к ним нельзя относиться как к чему-то, имеющему только коммерческую ценность,*

*отмечая, что процессы глобализации, которым способствует быстрое развитие информационных и коммуникационных технологий, создавая невиданные условия для более широкого взаимодействия культур, одновременно бросают вызов культурному разнообразию, особенно с точки зрения опасности углубления диспропорций между богатыми и бедными странами,*

*сознавая, что на ЮНЕСКО возложены конкретные задачи обеспечивать уважение разнообразия культур и рекомендовать заключение таких международных соглашений, которые она считает необходимыми для содействия свободному распространению идей словесным и изобразительным путем,*

*ссылаясь на положения принятых ЮНЕСКО международных правовых документов, касающихся культурного разнообразия и осуществления культурных прав, и в частности на Всеобщую декларацию 2001 года о культурном разнообразии,*

*принимает 20 октября 2005 года настоящую Конвенцию.*

#### **I. Цели и руководящие принципы**

*Статья 1 – Цели* Целями настоящей Конвенции являются:

- (a) охрана и поощрение разнообразия форм культурного самовыражения;
- (b) создание условий для расцвета и свободного взаимодействия различных культур на взаимовыгодной основе;
- (c) поощрение диалога между культурами в целях обеспечения более широких и сбалансированных культурных обменов во всем мире в интересах взаимоуважения культур и культуры мира;
- (d) поощрение межкультурного взаимодействия в целях развития взаимопроникновения культур в духе наведения мостов между народами;
- (e) поощрение уважения к разнообразию форм культурного самовыражения и повышение осознания ценности этого разнообразия на местном, национальном и международном уровнях;
- (f) подтверждение важности взаимосвязи между культурой и развитием для всех стран, в особенности развивающихся, и поддержка действий, предпринимаемых на национальном и международном уровнях с целью обеспечить признание подлинной ценности этой взаимосвязи;
- (g) признание особого характера культурной деятельности и культурных товаров и услуг как носителей самобытности, ценностей и смысла;

(h) подтверждение суверенного права государств на поддержку, принятие и осуществление политики и мер, которые они считают надлежащими для охраны и поощрения разнообразия форм культурного самовыражения на своей территории;

(i) укрепление международного сотрудничества и солидарности в духе партнерства, в частности для расширения возможностей развивающихся стран в области охраны и поощрения многообразия форм культурного самовыражения.

#### *Статья 2 – Руководящие принципы*

##### 1. Принцип уважения прав человека и основных свобод

Охрана и поощрение культурного разнообразия возможны только тогда, когда гарантированы права человека и такие основные свободы, как свобода выражения мнений, информации и коммуникации, а также возможность для отдельных лиц выбирать формы культурного самовыражения. Никто не может использовать положения настоящей Конвенции для ущемления прав человека и основных свобод, провозглашенных во Всеобщей декларации прав человека и гарантируемых международным правом, или для их ограничения.

##### 2. Принцип суверенитета

В соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций и принципами международного права государства обладают суверенным правом принимать меры и проводить политику по охране и поощрению разнообразия форм культурного самовыражения на своей территории.

##### 3. Принцип равного достоинства и уважения всех культур

Охрана и поощрение разнообразия форм культурного самовыражения предполагают признание равного достоинства и уважения всех культур, включая культуры лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам.

##### 4. Принцип международной солидарности и сотрудничества

Международное сотрудничество и солидарность должны быть направлены на предоставление всем странам, особенно развивающимся, возможности создавать и укреплять свои средства культурного самовыражения, включая свою индустрию культуры, как формирующуюся, так и уже существующую, на местном, национальном и международном уровнях.

##### 5. Принцип взаимодополняемости экономических и культурных аспектов развития

Поскольку культура является одной из главных движущих сил развития, культурные аспекты развития имеют столь же важное значение, что и его экономические аспекты, и люди и народы обладают основным правом принимать в них участие и пользоваться их плодами.

##### 6. Принцип устойчивого развития

Культурное разнообразие является ценным достоянием для людей и обществ. Охрана, поощрение и поддержание культурного разнообразия – одно из важнейших требований обеспечения устойчивого развития в интересах нынешнего и будущих поколений.

##### 7. Принцип равного доступа

Важными факторами обеспечения культурного разнообразия и поощрения взаимопонимания являются равный доступ к насыщенной гамме разнообразных форм культурного самовыражения во всем мире и доступ культур к средствам самовыражения и распространения.

##### 8. Принцип открытости и сбалансированности

Когда государства принимают меры по поддержанию разнообразия форм культурного самовыражения, они должны стремиться содействовать надлежащим образом их открытости для других культур мира и обеспечивать, чтобы такие меры соответствовали целям, которые преследуются настоящей Конвенцией.

#### II. Сфера применения

#### *Статья 3 – Сфера применения*

Настоящая Конвенция применяется в отношении политики и мер, принимаемых участниками в связи с охраной и поощрением разнообразия форм культурного самовыражения.

### III. Определения

*Статья 4 – Определения* Для целей настоящей Конвенции устанавливается следующее

#### 1. Культурное разнообразие

«Культурное разнообразие» означает многообразие форм, с помощью которых культуры групп и обществ находят свое выражение. Эти формы самовыражения передаются внутри групп и обществ и между ними.

Культурное разнообразие проявляется не только через применение различных средств, с помощью которых культурное наследие человечества выражается, расширяется и передается благодаря многообразию форм культурного самовыражения, но и через различные виды художественного творчества, а также производства, распространения, распределения и потребления продуктов культурного самовыражения, независимо от используемых средств и технологий.

#### 2. Культурное содержание

«Культурное содержание» означает символический смысл, художественный аспект и те культурные ценности, истоками которых является культурная самобытность или которые отображают такую самобытность.

#### 3. Формы культурного самовыражения

«Формами культурного самовыражения» являются такие формы самовыражения, которые представляют собой результат творчества отдельных лиц, групп или обществ и которые имеют культурное содержание.

#### 4. Культурная деятельность и культурные товары и услуги

«Культурная деятельность и культурные товары и услуги» означает такую деятельность и такие товары и услуги, которые, когда они рассматриваются с точки зрения конкретного свойства, употребления или цели, воплощают или несут в себе формы культурного самовыражения, независимо от своей возможной коммерческой ценности. Культурная деятельность может быть самоцелью или может способствовать производству культурных товаров и услуг.

#### 5. Индустрия культуры

«Индустрия культуры» означает те отрасли, которые производят и распространяют культурные товары и услуги, определенные в пункте 4 выше.

#### 6. Культурные политика и меры

«Культурные политика и меры» означает такие политику и меры, касающиеся культуры, будь то на местном, региональном, национальном или международном уровнях, которые либо сосредоточены на культуре как таковой, либо предназначены для оказания непосредственного влияния на формы культурного самовыражения отдельных лиц, сообществ или обществ, включая создание, производство, распространение и распределение культурной деятельности и культурных товаров и услуг, а также на доступ к ним.

#### 7. Охрана

«Охрана» означает принятие мер, направленных на сохранение, защиту и увеличение разнообразия форм культурного самовыражения.

«Охранять» означает принимать такие меры.

#### 8. Межкультурное взаимодействие

«Межкультурное взаимодействие» означает существование и равноправное взаимодействие различных культур, а также возможность создания общих форм культурного самовыражения на основе диалога и взаимного уважения.

### IV. Права и обязательства участников

*Статья 5 – Общая норма, касающаяся прав и обязательств*

1. Участники в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, принципами международного права и общепризнанными документами в области

прав человека подтверждают свое суверенное право разрабатывать и осуществлять свою культурную политику и принимать меры по охране и поощрению разнообразия форм культурного самовыражения, а также по укреплению международного сотрудничества для достижения целей настоящей Конвенции.

2. Когда участник осуществляет политику и принимает меры по охране и поощрению разнообразия форм культурного самовыражения на своей территории, его политика и меры должны соответствовать положениям настоящей Конвенции.

#### *Статья 6 – Права участников на национальном уровне*

1. В рамках своей культурной политики и мер, определенных в статье 4.6, и с учетом своих собственных конкретных условий и потребностей каждый участник может принимать меры, направленные на охрану и поощрение разнообразия форм культурного самовыражения на своей территории.

2. Такие меры могут включать следующее:

(a) регламентирующие меры, направленные на охрану и поощрение разнообразия форм культурного самовыражения;

(b) меры, которые надлежащим образом обеспечивают возможности для того, чтобы национальная культурная деятельность и культурные товары и услуги нашли свое место среди всей совокупности видов культурной деятельности и культурных товаров и услуг, имеющихся на их территории, с точки зрения их создания, производства, распространения, распределения, а также пользования ими, включая меры, касающиеся языка, используемого в связи с такой деятельностью, товарами и услугами;

(c) меры, направленные на предоставление независимой национальной индустрии культуры и деятельности неорганизованного сектора реального доступа к средствам производства, распространения и распределения культурной деятельности и культурных товаров и услуг;

(d) меры, направленные на оказание государственной финансовой помощи;

(e) меры, направленные на оказание поддержки некоммерческим организациям, а также государственным и частным учреждениям, творческим работникам и другим специалистам в области культуры в развитии и поощрении свободного обмена и распространения идей, форм культурного самовыражения, культурной деятельности и культурных товаров и услуг, а также на стимулирование творческого и предпринимательского духа их деятельности;

(f) меры, направленные на создание и поддержку, в зависимости от необходимости, соответствующих государственных учреждений;

(g) меры, направленные на поощрение и поддержку творческих работников и других лиц, участвующих в создании форм культурного самовыражения;

(h) меры, направленные на поощрение разнообразия средств информации, в том числе путем развития общественного радиовещания.

#### *Статья 7 – Меры поощрения форм культурного самовыражения*

1. Участники стремятся к созданию на своей территории такой среды, которая помогает отдельным лицам и социальным группам:

(a) создавать, производить, распространять и распределять свои собственные формы культурного самовыражения и иметь доступ к ним с уделением должного внимания особым условиям и потребностям женщин, а также различных социальных групп, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам и коренным народам;

(b) иметь доступ к различным формам культурного самовыражения, возникшим как на их территории, так и в других странах мира.

2. Участники стремятся также признавать важный вклад творческих работников, других лиц, вовлеченных в творческий процесс, культурных общин, а также организаций, поддерживающих их работу, и их центральную роль в обогащении разнообразия форм культурного самовыражения.

*Статья 8 – Меры по охране форм культурного самовыражения*

1. Без ущерба для положений статей 5 и 6 участник может определить те особые ситуации, когда формы культурного самовыражения на его территории подвержены риску уничтожения, им угрожает серьезная опасность или они так или иначе нуждаются в срочной защите.
2. Участники могут принимать любые надлежащие меры по охране и сохранению форм культурного самовыражения в ситуациях, указанных в пункте 1, в соответствии с положениями настоящей Конвенции.
3. Участники сообщают Межправительственному комитету, о котором говорится в статье 23, о всех мерах, принятых с учетом требований конкретной ситуации, а Комитет может вынести соответствующие рекомендации.

*Статья 9 – Обмен информацией и транспарентность*

Участники:

- (a) представляют раз в четыре года в своих докладах ЮНЕСКО соответствующую информацию о мерах, принятых для охраны и поощрения разнообразия форм культурного самовыражения на их территории и на международном уровне;
- (b) назначают координатора, который отвечает за обмен информацией, касающейся настоящей Конвенции;
- (c) делятся и обмениваются информацией, касающейся охраны и поощрения разнообразия форм культурного самовыражения;

*Статья 10 – Образование и повышение информированности общественности*

Участники:

- (a) содействуют лучшему и более глубокому пониманию важности охраны и поощрения разнообразия форм культурного самовыражения, в частности с помощью программ в области образования и повышения информированности общественности;
- (b) сотрудничают с другими участниками и международными и региональными организациями для достижения целей настоящей статьи;
- (c) прилагают усилия по стимулированию творчества и укреплению производственного потенциала путем разработки образовательных программ и программ профессиональной подготовки и обменов в области индустрии культуры. Эти меры должны осуществляться таким образом, чтобы они не оказывали негативного воздействия на традиционные формы производства.

*Статья 11 – Участие гражданского общества*

Участники признают основополагающую роль гражданского общества в охране и поощрении разнообразия форм культурного самовыражения. Участники поощряют активное участие гражданского общества в предпринимаемых ими усилиях в интересах достижения целей настоящей Конвенции.

*Статья 12 – Поощрение международного сотрудничества*

Участники стремятся укреплять свое двустороннее, региональное и международное сотрудничество в целях создания условий, способствующих поощрению разнообразия форм культурного самовыражения, обращая особое внимание на ситуации, указанные в статьях 8 и 17, в частности с тем, чтобы:

- (a) содействовать диалогу между участниками по вопросам культурной политики;
- (b) укреплять стратегический и управленческий потенциал государственного сектора в общественных культурных учреждениях посредством культурных обменов и обмена передовым опытом между специалистами и на международном уровне;

- (с) укреплять партнерские отношения как с гражданским обществом, неправительственными организациями и частным сектором, так и между ними в целях развития и поощрения разнообразия форм культурного самовыражения;
- (d) содействовать применению новых технологий и стимулировать партнерские связи в целях расширения обмена информацией и улучшения культурного взаимопонимания, а также поощрения разнообразия форм культурного самовыражения;
- (е) поощрять заключение соглашений о совместном производстве и совместном распространении.

*Статья 13 – Интеграция культуры в процесс устойчивого развития*

Участники стремятся включать вопросы культуры в свою политику в области развития на всех уровнях в целях создания условий, способствующих устойчивому развитию, и в этих рамках содействуют учету аспектов, связанных с охраной и поощрением разнообразия форм культурного самовыражения.

*Статья 14 – Сотрудничество в целях развития*

Участники стремятся поддерживать сотрудничество в целях устойчивого развития и сокращения масштабов нищеты, особенно в связи с конкретными потребностями развивающихся стран, для содействия формированию динамичного сектора культуры посредством, в частности, следующего:

- (а) укрепления индустрии культуры в развивающихся странах путем:
  - (i) создания и укрепления потенциала производства и распространения в области культуры в развивающихся странах;
  - (ii) содействия расширению доступа к глобальному рынку и международным сетям распространения для их культурной деятельности и их культурных товаров и услуг;
  - (iii) создания условий для формирования жизнеспособных местных и региональных рынков;
  - (iv) принятия, по возможности, надлежащих мер в развитых странах в целях облегчения доступа на их территорию для культурной деятельности и культурных товаров и услуг из развивающихся стран;
  - (v) поддержки творческой деятельности и создания, насколько это возможно, условий, обеспечивающих мобильность творческих работников из развивающихся стран;
  - (vi) поощрения соответствующего взаимодействия между развитыми и развивающимися странами, в частности, в области музыкального и кинематографического искусства;
- (b) создания потенциала путем обмена информацией, опытом и специальными знаниями, а также подготовки людских ресурсов в развивающихся странах, как в государственном, так и в частном секторе, в областях, касающихся, в частности, стратегического и управленческого потенциала, разработки и осуществления политики, поощрения и распространения форм культурного самовыражения, развития малых, средних и микропредприятий, применения технологий, а также повышения квалификации и передачи профессиональных навыков;
- (с) передачи технологии и специальных знаний и опыта путем принятия надлежащих мер стимулирования, особенно в области индустрии и предприятий культуры;
- (d) обеспечения финансовой поддержки путем:
  - (i) создания Международного фонда культурного разнообразия, как это предусматривается статьей 18;
  - (ii) предоставления, по мере необходимости, официальной помощи в целях развития, в том числе технической помощи, в целях стимулирования и поддержки творческой деятельности;
  - (iii) использования других форм финансовой помощи, таких, как ссуды под низкий процент, субсидии и другие механизмы финансирования.

*Статья 15 – Механизмы взаимодействия*

Участники поощряют развитие партнерских отношений между государственным и частным секторами и некоммерческими организациями и в их рамках в целях сотрудничества с развивающимися странами в деле укрепления их потенциала в области охраны и поощрения разнообразия форм культурного самовыражения. С учетом реальных потребностей развивающихся стран особое внимание в рамках этих новаторских форм партнерских отношений уделяется дальнейшему развитию инфраструктуры, людских ресурсов и разработке политики, а также обмену культурной деятельностью и культурными товарами и услугами.

*Статья 16 – Преференциальный режим для развивающихся стран*

Развитые страны содействуют культурным обменам с развивающимися странами путем предоставления на надлежащей институциональной и юридической основе преференциального режима для их творческих работников и других специалистов и работников в области культуры, а также для их культурных товаров и услуг.

*Статья 17 – Международное сотрудничество в ситуациях возникновения серьезной угрозы для форм культурного самовыражения*

Участники сотрудничают в целях оказания помощи друг другу, и в частности развивающимся странам, в ситуациях, упомянутых в статье 8.

*Статья 18 – Международный фонд культурного разнообразия*

1. Настоящим учреждается Международный фонд культурного разнообразия, именуемый далее "Фонд".
2. В соответствии с Положением о финансах ЮНЕСКО этот Фонд является целевым фондом.
3. Средства Фонда состоят из:
  - (a) добровольных взносов участников;
  - (b) средств, ассигнованных с этой целью Генеральной конференцией ЮНЕСКО;
  - (c) взносов, пожертвований или завещанного имущества, поступивших от других государств, организаций и программ системы Организации Объединенных Наций, других региональных или международных организаций, а также государственных или частных органов или частных лиц;
  - (d) любых процентных начислений на средства этого Фонда;
  - (e) сумм сборов и поступлений от мероприятий, организованных в пользу Фонда;
  - (f) любых других средств, предусмотренных Положением о Фонде.
4. Решение об использовании средств Фонда принимает Межправительственный комитет на основе руководящих принципов, определенных Конференцией участников, о которой говорится в статье 22.
5. Межправительственный комитет может принимать взносы и помощь в других формах на общие и конкретные цели, связанные с определенными проектами, при условии, что такие проекты одобрены им.
6. Внесение взносов в Фонд не может сопровождаться никакими политическими, экономическими или иными условиями, не совместимыми с целями настоящей Конвенции.
7. Участники стремятся регулярно вносить добровольные взносы на цели осуществления настоящей Конвенции.

*Статья 19 – Обмен информацией, ее анализ и распространение*

1. Участники соглашаются обмениваться информацией и специальными знаниями и опытом, касающимися сбора данных и статистики о разнообразии форм культурного самовыражения, а также информацией о передовой практике его охраны и поощрения.
2. ЮНЕСКО, используя существующие механизмы в рамках Секретариата, содействует сбору, анализу и распространению всей соответствующей информации, статистических данных и сведений о передовой практике.
3. ЮНЕСКО также создает и обновляет банк данных по различным секторам и частным и некоммерческим правительственным организациям, деятельность которых связана с формами культурного самовыражения.

4. Для содействия сбору данных ЮНЕСКО уделяет особое внимание вопросам создания потенциала и расширения специальных знаний и опыта участников, которые обращаются с просьбой об оказании им такой помощи.
5. Сбор информации, определенной в настоящей статье, дополняет информацию, собираемую в соответствии с положениями статьи 9.

## **Международная конвенция об охране нематериального культурного наследия**

MISC/2003/CLT/CH/14  
Париж, 17 октября 2003 года.

Генеральная конференция Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, именуемая ниже ЮНЕСКО, собравшаяся в Париже с 29 сентября по 17 октября 2003 г. на свою тридцать вторую сессию,

ссылаясь на существующие международно-правовые акты о правах человека, в частности на Всеобщую декларацию прав человека 1948 г., Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.,

принимая во внимание важное значение нематериального культурного наследия в качестве горнила культурного разнообразия и гарантии устойчивого развития, что подчеркивается в Рекомендации ЮНЕСКО о сохранении фольклора 1989 г., во Всеобщей декларации ЮНЕСКО о культурном разнообразии 2001 г. и в Стамбульской декларации 2002 г., принятой на третьей встрече за круглым столом министров культуры,

учитывая тесную взаимозависимость между нематериальным культурным наследием и материальным культурным и природным наследием,

признавая, что процессы глобализации и социальных преобразований, создавая условия для возобновления диалога между сообществами, вместе с тем являются, как и явление нетерпимости, источниками серьезной угрозы деградации, исчезновения и разрушения, которая нависла над нематериальным культурным наследием, в частности в результате нехватки средств для охраны такого наследия,

сознавая всеобщее стремление обеспечить охрану нематериального культурного наследия человечества и испытываемую в связи с этим общую озабоченность,

признавая, что сообщества, в частности коренные сообщества, группы и, в некоторых случаях, отдельные лица играют важную роль в создании, охране, сохранении и воссоздании нематериального культурного наследия, обогащая тем самым культурное разнообразие и способствуя творчеству человека,

отмечая большое значение деятельности ЮНЕСКО по разработке нормативных актов, направленных на защиту культурного наследия, в частности Конвенции об охране всемирного культурного и природного наследия 1972 г.,

отмечая далее, что в настоящее время не существует никакого имеющего обязательную силу многостороннего правового акта, касающегося охраны нематериального культурного наследия,

считая, что действующие международные соглашения, рекомендации и резолюции о культурном и природном наследии необходимо обогатить и эффективно дополнить новыми положениями, касающимися нематериального культурного наследия,

учитывая необходимость более глубокого осознания, особенно среди молодых поколений, важности нематериального культурного наследия и его охраны,

считая, что в духе сотрудничества и взаимопомощи международное сообщество вместе с государствами-участниками настоящей Конвенции должно содействовать охране такого наследия,



напоминая о программах ЮНЕСКО по нематериальному культурному наследию, в частности провозглашении шедевров устного и нематериального наследия человечества, принимая во внимание неопценимую роль нематериального культурного наследия в качестве фактора, способствующего сближению, обменов и взаимопониманию между людьми,

принимает семнадцатого октября 2003 года настоящую Конвенцию.

## I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ Статья 1 – Цели Конвенции

Целями настоящей Конвенции являются:

- (a) охрана нематериального культурного наследия;
- (b) уважение нематериального культурного наследия соответствующих сообществ, групп и отдельных лиц;
- (c) привлечение внимания на местном, национальном и международном уровнях к важности нематериального культурного наследия и его взаимного признания;
- (d) международное сотрудничество и помощь.

## Статья 2 – Определения

Для целей настоящей Конвенции

1. «Нематериальное культурное наследие» означает обычаи, формы представления и выражения, знания и навыки, – а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, – признанные сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия. Такое нематериальное культурное наследие, передаваемое от поколения к поколению, постоянно воссоздается сообществами и группами в зависимости от окружающей их среды, их взаимодействия с природой и их истории и формирует у них чувство самобытности и преемственности, содействуя тем самым уважению культурного разнообразия и творчеству человека. Для целей настоящей Конвенции принимается во внимание только то нематериальное культурное наследие, которое согласуется с существующими международно-правовыми актами по правам человека и требованиями взаимного уважения между сообществами, группами и отдельными лицами, а также устойчивого развития.

2. «Нематериальное культурное наследие», как оно определено в пункте 1 выше, проявляется, в частности, в следующих областях:

- (a) устные традиции и формы выражения, включая язык в качестве носителя нематериального культурного наследия;
- (b) исполнительские искусства;
- (c) обычаи, обряды, празднества;
- (d) знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной;
- (e) знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами.

3. «Охрана» означает принятие мер с целью обеспечения жизнеспособности нематериального культурного наследия, включая его идентификацию, документирование, исследование, сохранение, защиту, популяризацию, повышение его роли, его передачу, главным образом с помощью формального и неформального образования, а также возрождение различных аспектов такого наследия.

4. «Государства-участники» означают государства, которые связаны настоящей Конвенцией и в отношении которых Конвенция вступила в силу.

5. Настоящая Конвенция применяется *mutatis mutandis* к территориям, указанным в статье 33, которые становятся ее участниками на условиях, определяемых этой статьей. В этом отношении выражение «государства-участники» относится также к этим территориям.

## Статья 3 – Связь с другими международно-правовыми актами

Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как:

- (a) изменяющее статус или уменьшающее уровень охраны ценностей, которые признаны всемирным наследием в рамках Конвенции об охране культурного и природного наследия 1972 г. и с которыми непосредственно связан тот или иной элемент нематериального культурного наследия; или

(b) затрагивающее права и обязательства государств-участников, вытекающие из любых международно-правовых актов, относящихся к правам на интеллектуальную собственность или к использованию биологических и экологических ресурсов, участниками которых они являются.

## II. ОРГАНЫ КОНВЕНЦИИ

### Статья 4 – Генеральная ассамблея государств-участников

1. Настоящим учреждается Генеральная ассамблея государств-участников, именуемая ниже «Генеральная ассамблея». Генеральная ассамблея является полномочным органом настоящей Конвенции.

2. Генеральная ассамблея собирается на очередные сессии один раз в два года. Она может собираться на внеочередные сессии, если принимает такое решение, или по просьбе Межправительственного комитета по охране нематериального культурного наследия, или по просьбе не менее одной трети государств-участников.

3. Генеральная ассамблея принимает свои Правила процедуры.

### Статья 5 – Межправительственный комитет по охране нематериального культурного наследия

1. Настоящим при ЮНЕСКО учреждается Межправительственный комитет по охране нематериального культурного наследия, именуемый ниже «Комитет». Комитет состоит из представителей 18 государств-участников, избранных государствами-участниками, собравшимися на Генеральную ассамблею, после вступления настоящей Конвенции в силу в соответствии со статьей 34.

2. Число государств – членов этого Комитета будет увеличено до 24, когда число государств-участников Конвенции достигнет 50.

### Статья 6 – Выборы и срок полномочий государств – членов Комитета

1. Выборы государств – членов Комитета осуществляются в соответствии с принципами справедливого географического распределения и справедливой ротации.

2. Государства – члены Комитета избираются на срок в четыре года государствами-участниками Конвенции, собравшимися на Генеральную ассамблею.

3. Однако срок полномочий половины государств – членов Комитета, избранных в ходе первых выборов, составляет два года. Эти государства определяются по жребию в ходе первых выборов.

4. Каждые два года Генеральная ассамблея обновляет наполовину состав государств – членов Комитета.

5. Она также избирает такое число государств – членов Комитета, которое необходимо для заполнения вакантных мест.

6. Государство – член Комитета не может быть избрано на два срока полномочий подряд.

7. Государства – члены Комитета подбирают в качестве своих представителей лиц, обладающих компетенцией в различных областях нематериального культурного наследия.

### Статья 7 – Функции Комитета

Без ущерба другим его обязанностям, установленным настоящей Конвенцией, функции Комитета заключаются в следующем:

(a) содействие достижению целей Конвенции, поощрение и обеспечение мониторинга ее выполнения; предоставление консультаций относительно передовой практики и подготовка рекомендаций о мерах по охране нематериального культурного наследия;

(b) подготовка и представление на утверждение Генеральной ассамблеи проекта плана использования средств Фонда в соответствии со статьей 25;

(c) изыскание путей увеличения ресурсов Фонда и принятие с этой целью необходимых мер в соответствии со статьей 25;

(d) подготовка и представление на утверждение Генеральной ассамблеи оперативного руководства по выполнению Конвенции;

(e) рассмотрение в соответствии со статьей 29 докладов государств-участников и их

резюмирование для Генеральной ассамблеи;

(f) рассмотрение заявок, представляемых государствами-участниками, и принятие решений в соответствии с разработанными Комитетом и утвержденными Генеральной ассамблеей объективными критериями, касающимися:

- (i) включения в списки и отбора предложений, упомянутых в статьях 16, 17 и 18;
- (ii) предоставления международной помощи в соответствии со статьей 22.

Статья 8 – Методы работы Комитета

1. Комитет подотчетен Генеральной ассамблее. Он представляет ей доклады о всей своей деятельности и принимаемых им решениях.

2. Комитет принимает свои Правила процедуры большинством, составляющим две трети его членов.

3. Комитет может создавать на временной основе специальные консультативные органы, которые он сочтет необходимыми для выполнения стоящей перед ним задачи.

4. Комитет может приглашать на свои заседания любые государственные или частные органы, а также любых частных лиц, обладающих признанной компетенцией в различных областях нематериального культурного наследия, с целью проведения с ними консультаций по конкретным вопросам.

Статья 9 – Аккредитация консультативных организаций

1. Комитет вносит на рассмотрение Генеральной ассамблеи предложения об аккредитации неправительственных организаций, обладающих признанной компетенцией в области нематериального культурного наследия. По отношению к Комитету эти организации выполняют консультативные функции.

2. Комитет вносит также на рассмотрение Генеральной ассамблеи предложения о критериях и условиях указанной аккредитации.

Статья 10 – Секретариат

1. Секретариат ЮНЕСКО оказывает помощь Комитету.

2. Секретариат подготавливает документацию для Генеральной ассамблеи и Комитета, а также проекты повестки дня их заседаний и обеспечивает выполнение принимаемых ими решений.

### III. ОХРАНА НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НА НАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Статья 11 – Роль государств-участников

Каждому государству-участнику надлежит:

(a) принимать необходимые меры для обеспечения охраны нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории;

(b) в рамках мер по охране, указанных в пункте 3 статьи 2, идентифицировать и определять различные элементы нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории, при участии сообществ, групп и соответствующих неправительственных организаций.

Статья 12 – Перечни

1. Для обеспечения идентификации с целью охраны каждое государство-участник с учетом сложившейся ситуации составляет один или несколько перечней нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории. Такие перечни подлежат регулярному обновлению.

2. Представляя на периодической основе свой доклад Комитету, согласно статье 29, каждое государство-участник сообщает соответствующую информацию по этим перечням.

Статья 13 – Другие меры по охране

Для обеспечения охраны, развития и повышения роли нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории, каждое государство-участник прилагает усилия с целью:

(a) принятия общей политики, направленной на повышение роли нематериального культурного наследия в обществе и включение охраны этого наследия в программы

планирования;

(b) определения или создания одного или нескольких компетентных органов по охране нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории;

(c) содействия научным, техническим и искусствоведческим исследованиям, а также разработке научно-исследовательских методологий с целью эффективной охраны нематериального культурного наследия, в частности нематериального культурного наследия, находящегося в опасности;

(d) принятия соответствующих юридических, технических, административных и финансовых мер, направленных на:

(i) содействие созданию или укреплению учреждений по подготовке кадров в области управления нематериальным культурным наследием, а также передаче этого наследия через форумы и пространства, предназначенные для его представления и выражения;

(ii) обеспечение доступа к нематериальному культурному наследию при соблюдении принятой практики, определяющей порядок доступа к тем или иным аспектам такого наследия;

(iii) создание учреждений, занимающихся документацией по нематериальному культурному наследию, и облегчение доступа к ним.

Статья 14 – Образование, повышение осведомленности общественности и укрепление потенциала

Каждое государство-участник, используя все имеющиеся в его распоряжении средства, прилагает усилия, направленные на:

(a) обеспечение признания, уважения и повышения роли нематериального культурного наследия в обществе, в частности посредством:

(i) программ в области образования, повышения осведомленности и информирования общественности, в частности молодежи;

(ii) конкретных программ в области образования и подготовки кадров, предназначенных для соответствующих сообществ и групп;

(iii) мероприятий по укреплению потенциала в области охраны нематериального культурного наследия, связанных, в частности, с вопросами управления и научных исследований;

(iv) неформальных способов передачи знаний;

(b) информирование общественности об опасностях, угрожающих такому наследию, а также о мероприятиях, осуществляемых во исполнение настоящей Конвенции;

(c) содействие образованию по вопросам охраны природных пространств и памятных мест, существование которых необходимо для выражения нематериального культурного наследия.

Статья 15 – Участие сообществ, групп и отдельных лиц

В рамках своей деятельности по охране нематериального культурного наследия каждое государство-участник стремится обеспечить по возможности самое широкое участие сообществ, групп и, в соответствующих случаях, отдельных лиц, которые занимаются созданием, сохранением и передачей такого наследия, а также активно привлекать их к управлению таким наследием.

#### IV. ОХРАНА НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НА МЕЖДУНАРОДНОМ УРОВНЕ

Статья 16 – Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества

1. Для обеспечения большей наглядности нематериального культурного наследия, содействия углублению осознания его значения и поощрения диалога на основе уважения культурного разнообразия Комитет, по предложению соответствующих государств-участников, составляет, обновляет и публикует Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества.

2. Комитет разрабатывает и представляет на утверждение Генеральной ассамблеи критерии составления, обновления и публикации указанного Репрезентативного списка.

Статья 17 – Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране

1. С целью принятия соответствующих мер охраны Комитет составляет, обновляет и публикует Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране, и включает такое наследие в этот Список по просьбе соответствующего государства-участника.

2. Комитет разрабатывает и представляет на утверждение Генеральной ассамблеи критерии составления, обновления и публикации указанного Списка.

3. В случаях чрезвычайной срочности, – объективные критерии которых утверждаются Генеральной ассамблеей на основе предложения Комитета, – он может в консультации с заинтересованным государством-участником включить элемент соответствующего наследия в Список, упомянутый в пункте 1.

Статья 18 – Программы, проекты и мероприятия по охране нематериального культурного наследия

1. На основе предложений, представляемых государствами-участниками, и в соответствии с разработанными Комитетом критериями, утвержденными Генеральной ассамблеей, Комитет проводит периодический отбор и содействует осуществлению национальных, субрегиональных или региональных программ, проектов и мероприятий по охране наследия, которые, по его мнению, наилучшим образом отражают принципы и цели настоящей Конвенции, с учетом особых потребностей развивающихся стран.

2. С этой целью он получает, рассматривает и утверждает заявки на оказание международной помощи, сформулированные государствами-участниками для подготовки таких предложений.

3. Комитет сопровождает осуществление указанных программ, проектов и мероприятий распространением передовой практики в формах, которые будут им определены.

V. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО И ПОМОЩЬ Статья 19 – Сотрудничество

1. Для целей настоящей Конвенции международное сотрудничество включает, в частности, обмен информацией и опытом, совместные инициативы, а также создание механизма оказания помощи государствам-участникам в их усилиях, направленных на охрану нематериального культурного наследия.

2. Без ущерба для положений их национального законодательства и норм обычного права и практики государства-участники признают, что охрана нематериального культурного наследия представляет общий интерес для человечества, и с этой целью обязуются сотрудничать на двустороннем, субрегиональном, региональном и международном уровнях.

Статья 20 – Цели международной помощи

Международная помощь может предоставляться в следующих целях:

(a) охрана наследия, включенного в Список нематериального культурного наследия, нуждающегося в срочной охране;

(b) подготовка перечней в смысле статей 11 и 12;

(c) поддержка программ, проектов и мероприятий, осуществляемых на национальном, субрегиональном и региональном уровнях, которые направлены на охрану нематериального культурного наследия;

(d) любой другой цели, которую Комитет может счесть необходимой.

Статья 21 – Формы международной помощи

Помощь, предоставляемая Комитетом государству-участнику, регламентируется оперативным руководством, упомянутым в статье 7, а также соглашением, предусмотренным в статье 24, и может принимать следующие формы:

- (a) исследования, касающиеся различных аспектов охраны;
- (b) предоставление услуг экспертов и носителей нематериального культурного наследия;
- (c) подготовка любого необходимого персонала;
- (d) разработка нормативных и других мер;
- (e) создание и обеспечение функционирования инфраструктур;
- (f) предоставление оборудования и ноу-хау;
- (g) другие формы финансовой и технической помощи, включая, в определенных случаях, предоставление займов под низкие проценты и пожертвований.

#### Статья 22 – Условия предоставления международной помощи

1. Комитет устанавливает процедуру рассмотрения заявок на международную помощь и уточняет такие аспекты указанных заявок, как предусматриваемые меры, необходимые действия и оценка связанных с ними расходов.

2. В срочных случаях заявка на получение помощи рассматривается Комитетом на приоритетной основе.

3. С целью принятия решения Комитет проводит такие исследования и консультации, которые он считает необходимыми.

#### Статья 23 – Заявки на международную помощь

1. Каждое государство-участник может представить Комитету заявку на международную помощь по охране нематериального культурного наследия, имеющегося на его территории.

2. Такая заявка может быть также представлена совместно двумя или более государствами-участниками.

3. В заявку включается информация, предусмотренная в пункте 1 статьи 22, и необходимая документация.

#### Статья 24 – Роль государств-участников, являющихся бенефициарами

1. В соответствии с положениями настоящей Конвенции предоставляемая международная помощь регулируется соглашением между государством-участником, являющимся бенефициаром, и Комитетом.

2. Как общее правило, государство-участник, являющееся бенефициаром, в зависимости от имеющихся в его распоряжении средств, участвует в покрытии расходов, связанных с мерами охраны, на которые предоставляется международная помощь.

3. Государство-участник, являющееся бенефициаром, представляет Комитету доклад об использовании помощи, оказываемой в целях охраны нематериального культурного наследия.

### VI. ФОНД НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

#### Статья 25 – Характер и ресурсы Фонда

1. Настоящим учреждается «Фонд нематериального культурного наследия», именуемый ниже «Фонд».

2. Этот Фонд в соответствии с Положением о финансах ЮНЕСКО является целевым фондом.

3. Средства Фонда состоят из:

- (a) взносов государств-участников;
- (b) средств, ассигнованных для этой цели Генеральной конференцией ЮНЕСКО;
- (c) взносов, пожертвований или завещанного имущества, которые могут быть предоставлены:
  - (i) другими государствами;
  - (ii) организациями и программами системы Организации Объединенных Наций, в частности Программой развития Организации Объединенных Наций, и другими международными организациями;
  - (iii) государственными или частными органами или частными лицами;
- (d) любых процентных начислений на средства этого Фонда;

- (е) сумм сборов и поступлений от мероприятий, организованных в пользу Фонда;
- (ф) любых других средств, предусмотренных Положением о Фонде, разработанным Комитетом.

4. Комитет принимает решения об использовании средств на основе руководящих указаний Генеральной ассамблеи.

5. Комитет может принимать взносы и помощь в других формах, предназначенные для общих или конкретных целей, связанных с определенными проектами, при условии, что такие проекты одобрены Комитетом.

6. Внесение взносов в Фонд не может сопровождаться никакими политическими, экономическими или иными условиями, не совместимыми с целями, преследуемыми настоящей Конвенцией.

#### Статья 26 – Взносы государств-участников в Фонд

1. Без ущерба для любого дополнительного добровольного взноса государства-участники настоящей Конвенции обязуются вносить в Фонд по крайней мере раз в два года взносы, сумма которых, исчисляемая по единой процентной ставке, применяемой для всех государств, определяется Генеральной ассамблеей. Решение Генеральной ассамблеи по этому вопросу принимается большинством присутствующих и участвующих в голосовании государств-участников, которые не сделали заявления, предусмотренного в пункте 2 настоящей статьи. Ни в коем случае указанный взнос государства-участника не превышает 1% его взноса в обычный бюджет ЮНЕСКО.

2. Однако любое государство, упомянутое в статье 32 или в статье 33 настоящей Конвенции, может в момент сдачи на хранение своей ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении сделать заявление, что оно не будет связано положениями пункта 1 настоящей статьи.

Государство-участник настоящей Конвенции, сделавшее заявление, предусмотренное в пункте 2 настоящей статьи, прилагает усилия к тому, чтобы отозвать свое заявление, уведомив об этом Генерального директора ЮНЕСКО. Однако отзыв заявления вступает в силу в отношении взноса, причитающегося с этого государства, только с даты открытия следующей сессии Генеральной ассамблеи.

4. Чтобы Комитет мог эффективно планировать свою деятельность, взносы государств-участников настоящей Конвенции, сделавших заявления, предусмотренные в пункте 2 настоящей статьи, должны вноситься на регулярной основе, по крайней мере, раз в два года, и должны по возможности приближаться к сумме взносов, которые они должны были бы вносить в том случае, если бы они были связаны положениями пункта 1 настоящей статьи.

5. Любое государство-участник настоящей Конвенции, имеющее задолженность по своим обязательным или добровольным взносам за текущий год и календарный год, который непосредственно предшествует ему, не может быть избрано членом Комитета; это положение не применяется к первым выборам. Полномочия такого государства, уже являющегося членом Комитета, истекают в момент любых выборов, предусмотренных в статье 6 настоящей Конвенции.

#### Статья 27 – Дополнительные добровольные взносы в Фонд

Государства-участники, желающие внести добровольные взносы, являющиеся дополнительными по отношению к тем, которые предусмотрены в статье 26, информируют об этом Комитет как можно быстрее, с тем чтобы он мог соответствующим образом планировать свою деятельность.

#### Статья 28 – Международные кампании по сбору средств

Государства-участники по мере возможности оказывают поддержку международным кампаниям по сбору средств для Фонда, организуемым под эгидой ЮНЕСКО.

### VII. ДОКЛАДЫ

#### Статья 29 – Доклады государств-участников

Государства-участники представляют Комитету в форме и с периодичностью, определяемыми Комитетом, доклады о законодательных и регламентирующих положениях или других мерах, принятых ими в целях выполнения настоящей Конвенции.

#### Статья 30 – Доклады Комитета

1. Комитет представляет каждой сессии Генеральной ассамблеи доклад, подготавливаемый на основе его деятельности и докладов государств-участников, указанных в статье 29 выше.

2. Этот доклад доводится до сведения Генеральной конференции ЮНЕСКО.

### VIII. ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 31 – Связь с провозглашением шедевров устного и нематериального наследия человечества

1. Комитет включает в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества шедевры устного и нематериального наследия человечества, провозглашенные до вступления в силу настоящей Конвенции.

2. Включение указанных шедевров в Репрезентативный список нематериального культурного наследия человечества никоим образом не предпрещает критерии, устанавливаемые в соответствии с пунктом 2 статьи 16, применительно к последующим включениям.

3. После вступления настоящей Конвенции в силу не будет проводиться никаких дальнейших провозглашений.

IX. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ Статья 32 – Ратификация, принятие и утверждение

1. Настоящая Конвенция подлежит ратификации, принятию или утверждению государствами – членами ЮНЕСКО в порядке, предусмотренном их соответствующими конституционными процедурами.

2. Ратификационные грамоты, документы о принятии или утверждении сдаются на хранение Генеральному директору ЮНЕСКО.

#### Статья 33 – Присоединение

1. Настоящая Конвенция открыта для присоединения всех государств, не являющихся членами ЮНЕСКО, которым Генеральная конференция Организации предлагает присоединиться к этой Конвенции.

2. Настоящая Конвенция открыта также для присоединения территорий, имеющих полное внутреннее самоуправление, которые признаются как таковые Организацией Объединенных Наций, но не достигли полной независимости в соответствии с резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, и обладающих компетенцией в вопросах, регулируемых настоящей Конвенцией, в том числе компетенцией по заключению договоров, относящихся к таким вопросам.

3. Документ о присоединении сдается на хранение Генеральному директору ЮНЕСКО.

#### Статья 34 – Вступление в силу

Настоящая Конвенция вступает в силу через три месяца со дня сдачи на хранение тридцатой ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении, но лишь в отношении тех государств, которые сдали на хранение свои ратификационные грамоты или документы о принятии, утверждении или присоединении в указанный день или ранее. В отношении любого другого государства

участника Конвенция вступает в силу через три месяца со дня сдачи на хранение его ратификационной грамоты или документа о принятии, утверждении или присоединении.

#### Статья 35 – Федеративные или неунитарные конституционные системы

Следующие положения применяются к государствам-участникам, имеющим федеративное или неунитарное конституционное устройство:

(а) в том что касается положений настоящей Конвенции, применение которых относится к юрисдикции федеральной или центральной законодательной власти,



обязательства федерального или центрального правительства будут теми же, что и обязательства государств-участников, не являющихся федеративными государствами;

(b) в том что касается положений настоящей Конвенции, применение которых относится к юрисдикции отдельных входящих в федерацию штатов, областей, провинций или кантонов, которые в соответствии с существующей в ней конституциональной системой не обязаны принимать законодательных мер, федеральное правительство доводит указанные положения до сведения компетентных властей штатов, областей, провинций или кантонов с рекомендацией о их принятии.

#### Статья 36 – Денонсация

1. Каждое государство-участник может денонсировать настоящую Конвенцию.

2. Денонсация нотифицируется письменным актом, который сдается на хранение Генеральному директору ЮНЕСКО.

3. Денонсация вступает в силу через двенадцать месяцев после даты получения акта о денонсации. Она никоим образом не изменяет финансовых обязательств, принятых на себя денонсирующим государством-участником, до даты вступления в силу выхода из Конвенции.

#### Статья 37 – Функции депозитария

Генеральный директор ЮНЕСКО, выступая в качестве депозитария настоящей Конвенции, информирует государства – члены Организации, государства, не являющиеся членами Организации, указанные в статье 33, а также Организацию Объединенных Наций о сдаче на хранение всех ратификационных грамот, документов о принятии, утверждении или присоединении, упомянутых в статьях 32 и 33, а также об актах денонсации, указанных в статье 36.

#### Статья 38 – Поправки

1. Государство-участник может путем письменного сообщения, направленного Генеральному директору ЮНЕСКО, предложить поправки к настоящей Конвенции. Генеральный директор рассылает такое сообщение всем государствам-участникам. Если в течение шести месяцев с даты рассылки указанного сообщения не менее половины государств-участников дадут положительные ответы на это предложение,

Генеральный директор представляет его следующей сессии Генеральной ассамблеи для рассмотрения и возможного принятия.

2. Поправки принимаются большинством в две трети присутствующих и участвующих в голосовании государств-участников.

3. Поправки к настоящей Конвенции после их принятия подлежат ратификации, принятию, утверждению или присоединению государствами-участниками.

4. Поправки вступают в силу, но лишь в отношении государств, которые ратифицировали, приняли, утвердили эти поправки к настоящей Конвенции или присоединились к ним, через три месяца со дня сдачи на хранение документов, указанных в пункте 3 настоящей статьи, двумя третями государств-участников. В последующем для каждого государства-участника, которое ратифицирует, примет, утвердит поправку или присоединится к поправке, данная поправка вступает в силу через три месяца со дня сдачи на хранение государством-участником его документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении.

5. Процедура, установленная в пунктах 3 и 4, не применяется в отношении поправок к статье 5, касающейся числа государств – членов Комитета. Такие поправки вступают в силу на момент их принятия.

6. Государство, которое становится участником настоящей Конвенции после вступления в силу поправок в соответствии с пунктом 4 настоящей статьи, если только оно не заявляет об ином намерении, считается:

(a) участником настоящей Конвенции с принятыми к ней поправками;

(b) участником настоящей Конвенции без принятых к ней поправок в отношении любого государства-участника, не связанного этими поправками.

#### Статья 39 – Аутентичность текстов

Настоящая Конвенция составлена на английском, арабском, испанском, китайском, русском и французском языках, причем все шесть текстов являются равно аутентичными.

#### Статья 40 – Регистрация

В соответствии со статьей 102 Устава Организации Объединенных Наций настоящая Конвенция регистрируется в Секретариате Организации Объединенных Наций по просьбе Генерального директора ЮНЕСКО.

### **Доклад Российской Федерации о выполнении положений Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (2000)**

Российская Федерация подписала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (от 1 февраля 1995 г.) 28 февраля 1996 г. при вступлении в Совет Европы. 18 июня 1998 г. эта Конвенция была Россией ратифицирована. 21 октября 1998 г. ратификационные грамоты были депонированы в Секретариате Совета Европы.

Для России Конвенция вступила в силу 1 декабря 1998 г.

Настоящий доклад представлен в соответствии с п.1 ст.25 Конвенции. Это первый доклад о выполнении Российской Федерацией положений, содержащихся в данной Конвенции.

Доклад подготовлен Министерством иностранных дел Российской Федерации на основании информации, представленной различными министерствами и ведомствами, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Палатой по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и научно-исследовательскими учреждениями. Просьба подготовить письменные ответы на соответствующие статьи Конвенции была направлена руководству Конгресса национальных объединений России.

Российская Федерация - одно из крупнейших в мире многонациональных государств, где проживают более 170 народов общей численностью около 140 млн. человек.

Россия исторически сложилась как полиэтническое государство. Большинство народов имеют своей исторической родиной территорию современной России. Так называемые "титутельные" этносы представлены 23-мя народами и являются представителями "классических" национальных меньшинств (азербайджанцы, армяне, белорусы, греки, грузины, казахи, киргизы, корейцы, латыши, литовцы, молдаване, немцы, поляки, таджики, туркмены, узбеки, украинцы, финны, эстонцы и др.). Число коренных малочисленных народов России достигает 65.

Численность различных этнических групп (в т.ч. меньшинств) колеблется от нескольких миллионов (украинцы) до 10 тыс. человек и менее (24 этноса). В целом меньшинства составляют около 20% населения Российской Федерации.

Успешная реализация национальной политики государства, где существует такое этническое, конфессиональное и культурное многообразие, возможна лишь при наличии прочной законодательной базы. основополагающим документом, регламентирующим обязательства государства в этой области, является Конституция Российской Федерации, которая гарантирует всем гражданам равенство прав и свобод, предусматривает право граждан самим определять свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком, выбирать язык общения, обучения и т.п.

За последние годы на федеральном уровне принят ряд законов, создающих механизм реализации соответствующих статей Конституции и непосредственно связанных с правами национальных меньшинств. Это Законы "О национально-культурной автономии", "О гарантиях прав коренных малочисленных народов", "О гражданстве", "Об образовании", "О средствах массовой информации", "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации".

Федерации", "О свободе совести и о религиозных объединениях" и т.д. Новый Уголовный кодекс, принятый в 1996 г., предусматривает ответственность за нарушение равноправия граждан по признаку пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, а также за действия, направленные на возбуждение национальной, расовой, религиозной вражды, унижение национального достоинства, равно как за пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религиозной, национальной или расовой принадлежности.

В стадии разработки или согласования находятся законопроекты "О национальных меньшинствах в Российской Федерации", "О принципах организации общин коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока", а также проект Указа Президента Российской Федерации "О мерах по недопущению разжигания национальной розни и ответственности должностных лиц". Процесс укрепления законодательной базы идет не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов федерации. Его интенсивность создает проблемы иного свойства - а именно необходимость преодоления подчас возникающего несоответствия между федеральными и местными законами.

Главная цель национальной политики - создание условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех граждан России, интеграции общества.

Эта цель наиболее полно отражена в Концепции государственной национальной политики, утвержденной 15 июня 1996 г. Указом Президента Российской Федерации. Концепция устанавливает следующие основные принципы государственной национальной политики:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;
- равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;
- право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;
- содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;
- своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов;
- запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

Государственная Дума Российской Федерации в своем заявлении от 6 ноября 1998 г. "О недопустимости действий и высказываний, осложняющих межнациональные отношения в Российской Федерации", подтверждает, что "национальный вопрос не может и не должен становиться предметом политических спекуляций... Исторический опыт развития России показал, что только на пути укрепления дружбы и согласия между народами может сохраниться единство нашего государства... В нашем Отечестве недопустимы действия и высказывания, осложняющие межнациональные отношения... Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации решительно осуждает любые чуждые народам России формы проявления национальной и религиозной нетерпимости и отмечает,

что доброжелательность, взаимная поддержка, уважение национального достоинства всех народов были и остаются важнейшими факторами прочности российской государственности".

Задача обеспечения полноправного развития национальных меньшинств России имеет исключительно "важное значение для противодействия национальному и политическому экстремизму и сепаратизму. Защита прав национальных меньшинств для России - это условие сохранения ее государственности и территориальной целостности.

\* \* \*

В соответствии с Конституцией (ст. 1) "Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления".

Главой государства является Президент Российской Федерации (ст.80 Конституции).

Законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации (ст.94 Конституции). Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (всего 178 членов). Государственная Дума состоит из 450 депутатов: 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (мажоритарная однотуровая система относительного большинства); 225 депутатов - по спискам избирательных объединений по единому федеральному избирательному округу (пропорциональная система).

Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Согласно ст. 118 Конституции Российской Федерации "правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, административного и уголовного судопроизводства". Конституция Российской Федерации устанавливает правовой режим деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

П.4 ст. 15 Конституции Российской Федерации гласит, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

\* \* \*

Для России характерно исторически сложившееся сочетание национально-территориального и административно-территориального принципов государственного устройства. В состав Российской Федерации входят 89 субъектов Федерации: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов (ст. 65 Конституции Российской Федерации).

Из 89 равноправных субъектов федерации национально-государственными образованиями по сути являются 21 республика (ранее автономные республики, повысившие свой конституционный статус), 1 автономная область, 10 автономных округов, обладающие всей полнотой политической и административной автономии.

По составу населения эти субъекты являются полиэтническими. Только в 7 республиках из 21 лица, принадлежащие к титульной национальности, составляют более половины местного населения. В ряде республик большая часть титульной национальности проживает за пределами своего национально-государственного образования.

Нередка и иная ситуация, например, в Башкортостане, Татарстане, Туве и Якутии, где либо доля лиц титульной национальности велика либо где представители этой национальности составляют большинство в органах власти.

Для некоторых народов, относящихся к национальным меньшинствам, с начала 90-х годов в ряде субъектов Российской Федерации образованы национальные административно-территориальные единицы (более подробная информация дана в ответе на ст. 15 Конвенции).

\* \* \*

Валовый внутренний продукт Российской Федерации в 1998 г. составил 2685 млрд. рублей, ВВП на душу населения в 1998 г. - 18 275 тыс. рублей.

## Статья 1

Защита национальных меньшинств и прав у свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества.

Российская Федерация является членом ООН, Совета Европы, ОБСЕ, СГБМ, МОТ, ЮНЕСКО и сотрудничает с ними в вопросах, касающихся защиты национальных меньшинств.

Российская Федерация подписала и ратифицировала следующие международные конвенции, связанные с защитой национальных меньшинств:

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.;

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;

Конвенцию о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.;

Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказания за него от 9 декабря 1948 г.;

Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.;

Конвенцию о пресечении преступления апартеида и наказания за него от 30 ноября 1973 г.;

Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г.;

Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколы к ней;

Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г.

Ведется подготовка к подписанию Россией Европейской социальной хартии и Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств.

## Статья 3

1. Любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо.

2. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции, индивидуально, а также совместно с другими лицами.

Ст.26 Конституции Российской Федерации гласит: "Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности".

В действующем российском законодательстве отсутствует определение понятия "национальное меньшинство" и соответственно - перечень групп населения, признаваемых в качестве национальных меньшинств.

Ввиду сложного характера данной проблемы среди российских ученых и политиков еще не выработано единое мнение относительно критериев, определяющих понятие "национальное меньшинство".

В то же время практика показывает, что при реализации различного рода запросов национальных меньшинств в этническом составе Российской Федерации выделяют две группы образований:

- народы, сложившиеся исторически либо проживающие на территории России в течение длительного периода времени, которые условно можно назвать коренными народами;

- этнические группы относительно более позднего происхождения, чьи «материнские» этносы проживают за пределами Российской Федерации (страны СНГ и Балтии, а также Болгария, Венгрия, Германия, Корея, Польша, Финляндия и ряд других стран), а также не имеющие государственных образований вообще (ассирийцы, караимы, курды и цыгане).

Спорным среди российских этнографов и политиков является вопрос об отнесении к национальным меньшинствам национальных групп, представляющих российские народы, дисперсно или компактно проживающих за пределами своих национальных территориальных образований - субъектов Российской Федерации (башкиры, мордва, татары и ряд других этносов).

В государственной практике весь объем прав в области сохранения и развития родного языка, получения образования на родном языке и выбора языка обучения, сохранения и развития национальной культуры, создания экстерриториальной национально-культурной автономии распространяется на все этнические группы (национальные меньшинства, коренные и малочисленные народы и т.п.).

#### Статья 4

1. Стороны обязуются гарантировать любым лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона. В связи с этим любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству, запрещается.

2. Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры с тем, чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения. В связи с этим Стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3. Меры, принимаемые в соответствии с положениями пункта 2, не рассматриваются как акт дискриминации.

Все граждане Российской Федерации имеют равный доступ к правосудию, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам.

Конституция Российской Федерации (ч.ч.1 и 2 ст. 19) устанавливает равенство всех перед законом и судом. При этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности и языка. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности. Судебная защита каждого гражданина гарантирована также ст.46 Конституции Российской Федерации.

Принцип равенства всех перед законом и судом закреплен также в ст. 7 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", в которой подчеркнуто, что суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам расовой, национальной и языковой принадлежности. Согласно ст. 10 данного Закона судопроизводство, кроме русского языка, может вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится суд. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип равенства всех перед судом независимо от расы, национальности и языка закреплен во всех действующих в Российской Федерации процессуальных кодексах.

В ст.69 Конституции особо оговаривается гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Принятый 30 апреля 1999 г. Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" предусматривает судебную защиту прав малочисленных народов (ст. 14). Такой защите подлежат в том числе и исконная среда обитания, традиционный образ жизни и ведения хозяйства, а также промыслы малочисленных народов. При рассмотрении в судах дел, в которых участвуют лица, относящиеся к малочисленным народам, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, допускается участие в судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов.

В России уделяется внимание развитию институтов несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, призванных дополнить судебный механизм их обеспечения. В национальную систему несудебных государственных учреждений по защите прав и свобод граждан, в том числе лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, входят:

1. Генеральная прокуратура Российской Федерации;
2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
3. Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации.

Комитетом по делам национальностей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации запланирована разработка законопроекта "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР по вопросам ответственности за посягательство на целостность Российской Федерации и нарушение равноправия граждан".

#### Статья 5

1. Стороны обязуются поощрять создание благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие.

2. Без ущерба для мер, принимаемых в рамках своей общей интеграционной политики, Стороны воздерживаются от любых политических или практических действий, имеющих целью ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вопреки их воле, и защищают этих лиц от любых действий, направленных на такую ассимиляцию.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что государственным языком на всей территории страны является русский язык. В то же время республики в составе федерации вправе устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных учреждениях таких республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Конституции отдельных республик содержат специальные нормы о сохранении и развитии национальных культур народов, проживающих на их территории, а также о праве этих национальных групп на создание своих национально-культурных объединений. Так, в Республике Бурятия "... обеспечивается свободное развитие наций и национальных групп, проживающих на ее территории, создаются условия для сохранения и развития ими своих традиций и обычаев, поощряется не противоречащая законодательству деятельность национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований" (ч.2 ст.4 Конституции республики).

Конституцией Республики Башкортостан (ст.53) "...обеспечивается сохранение и защита интеллектуального и художественного наследия, приумножение культурных ценностей, сохранение и развитие культуры башкирского народа, национальных культур других народов, проживающих на территории Республики".

Федеральный закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" гарантирует право народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания. Всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих государственных образований или не имеющим своей государственности, гарантируется право на культурно-национальную автономию (ст. 21).

В развитие гарантий, содержащихся в федеральных нормативных актах, в ряде республик были разработаны и приняты различные законы, отдельные нормы которых в той или иной степени затрагивают проблемы национально-культурного развития.

Так, например, Закон Республики Башкортостан от 13 июля 1993 г. "О культуре" признает равное достоинство Культур всех проживающих в республике народов и этнических общностей, устанавливает для всех народов, этнических, этноконфессиональных и иных групп право на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания, формирование и развитие социокультурных инфраструктур. В законе обращается внимание на то, что политика в области создания, сохранения и распространения культурных ценностей одной национальности не должна наносить ущерба культурам других национальностей, проживающих на территории данной республики. Закрепляется протекционистская политика государства, ориентированная не только на культурное развитие башкирского народа, но и сохранение культурной самобытности других этнических общностей посредством исключительных мер защиты и стимулирования. Эти меры предусмотрены республиканскими и федеральными государственными программами социально-экономического, национального и культурного развития. Возможности культурного развития национальных меньшинств в Башкирии могут быть реализованы путем использования права на культурно-национальную автономию, предоставленную ст.21 упомянутого закона.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, регламентирующие правовой статус национально-территориальных единиц на их территории. Так, например, Закон Бурятской ССР от 24 октября 1991 г. "О правовом статусе эвенкийских сельских (поселковых) Советов народных депутатов на территории Бурятской ССР" и Закон Республики Карелия от 22 ноября 1991 г. "О правовом статусе национального района, национальных поселкового и сельского Советов в Республике Карелия" приняты для содействия возрождению эвенкийского народа на территории Бурятии, финнов на территории Карелии, удовлетворения национальных, культурных, духовных и языковых запросов этих этносов. В обоих законах рассмотрены вопросы создания административно-территориальных единиц, включающие порядок и сроки определения границ и т.п., вопросы экономического развития, вопросы самофинансирования и финансовой помощи.

Правовой статус национальных меньшинств регламентируется также договорами и соглашениями между субъектами Российской Федерации. Практика заключения межрегиональных договоров и соглашений получила в последнее время широкое распространение. Наряду с прочими вопросами в этих документах стороны гарантируют всем гражданам, проживающим на их территориях, равные права и свободы независимо от национальности, языка и вероисповедания, и обязуются содействовать взаимообогащению культур народов (в т.ч. культурному обмену), обеспечивать сохранение и функционирование родных языков, культур, обычаев и традиций, способствовать развитию национального самосознания. В договоры включены специальные положения, на основании которых стороны берут на себя взаимные обязательства создавать необходимые условия для удовлетворения потребностей и интересов национальных диаспор, проживающих на территории сторон. В качестве примера можно привести Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Удмуртской Республикой от 16 июня 1992 г.; Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Республикой Марий Эл от 18



сентября 1992 г.; Договор о дружбе и сотрудничестве между Чувашской Республикой и Республикой Башкортостан от 24 марта 1994 г.; Договор о дружбе и сотрудничестве между Кабардино-Балкарской Республикой и Краснодарским краем от 21 мая 1994 г. и другие двусторонние соглашения.

Особое место в этом процессе занимают национально-культурные автономии, которые представляют собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям. Подобные объединения действуют на основе добровольной самоорганизации и активно участвуют в решении вопросов, связанных с развитием языка, образования и культуры соответствующих этносов. Эта реальная форма самоопределения и реализации прав национальных меньшинств особенно актуальна для этносов, не имеющих территориальной автономии в силу своего дисперсного расселения.

Статус национально-культурной автономии определен Федеральным законом от 17 июня 1996 г. "О национально-культурной автономии", Федеральным законом от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях", а также "Основами законодательства Российской Федерации о культуре".

По данным органов юстиции, в субъектах Российской Федерации зарегистрировано более 250 национально-культурных автономий (НКА), из них 7 федерального (белорусская, корейская, лезгинская, немецкая, сербская, татарская и украинская), 73 регионального и 175 местного уровня. На сегодня среди субъектов Российской Федерации наибольшее количество НКА зарегистрировано в Москве (45), Свердловской области (25) и Краснодарском крае (8). Из 30 национальностей, образовавших свои автономии, наибольшую активность проявляют татары (30 НКА), евреи (20 НКА) и немцы (19 НКА).

Планируется разработка программы мероприятий по дальнейшей активизации развития и сохранения культуры, языка, традиций национальных меньшинств. Пока на федеральном уровне реализуется одна такая программа - федеральная Целевая программа развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 г.г., подготовленная во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. «О дополнительных мерах по обеспечению реабилитации российских немцев» и соответствующего Поручения Правительства Российской Федерации от 13 июня 1996 г. Финансирование Программы осуществляется совместно Россией и Германией.

На реализацию программных мероприятий в 1998 г. было предусмотрено 99 млн. рублей. Фактическое состояние финансирования программы по итогам 1998 г. составило 61,8 млн. рублей.

В рамках реализации данной программы, в частности, осуществляются практические меры по созданию единого информационного пространства, обеспечивающего процесс возрождения культуры и языка российских немцев, разработана концепция национального образования и подготовки кадров российских немцев, базисный учебный план для национальных школ. В шести регионах Российской Федерации, где российские немцы проживают компактно, сформирована система учреждений - российско-немецких домов и центров культуры для реализации национальных программ в области образования и культуры российских немцев (одновременно являются центрами межнационального общения). В 24 субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне созданы национально-культурные автономии российских немцев. Эта программа осуществляется на двусторонней основе.

В стадии доработки находятся аналогичные федеральные целевые программы развития и возрождения тюркских и финно-угорских народов.

В развитие Концепции государственной национальной политики в республиках, краях, областях и округах (всего в 61 субъекте Российской Федерации) начата разработка и реализация региональных концепций национальной политики, учитывающих социально-экономические, этнические и демографические особенности каждого конкретного субъекта федерации. Такого рода концепции и программы разрабатываются и осуществляются в Башкирии, Бурятии, Карелии, Коми, Марий Эл, Мордовии, Саха (Якутии), Татарстане,

Удмуртии и Чувашии, в Ставропольском крае, Калининградской, Курганской, Оренбургской, Пермской, Самарской, Саратовской, Тюменской и Челябинской областях и в ряде других субъектов федерации. Концепции подкреплены конкретными мерами по сохранению и развитию культуры и языка народов, населяющих тот или иной регион. В бюджетах ряда субъектов Российской Федерации предусмотрена специальная строка по финансированию культурно-образовательных учреждений и деятельности национально-культурных объединений. Например, на мероприятия по национально-культурному развитию цыган Правительство России выделило 150 млн. рублей. Это была одноразовая помощь, оказанная одной из цыганских организаций в соответствии со специальным распоряжением Правительства Российской Федерации.

Особо следует отметить те усилия, которые прилагает Правительство Москвы для создания и обеспечения возможностей по сохранению и развитию культуры и языка национальных меньшинств в условиях полиэтнического и многоконфессионального столичного мегаполиса.

Одним из основных направлений национальной политики в Москве является развитие системы этнокультурного образования, что на практике реализуется через общеобразовательные школы, культурно-образовательные центры, учебно-воспитательные комплексы (УВК), лицеи, колледжи, детские сады. На сегодняшний день Комитетом образования Москвы открыто 15 общеобразовательных школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования - азербайджанским, армянским, еврейским, корейским, литовским и татарским, а также ряд русских культурологических школ; 7 учебно-воспитательных комплексов (УВК) с изучением армянской, грузинской и еврейской культур, русские культурологические и многонациональные УВК с 17-тью национальными объединениями; 4 дошкольных учреждения с изучением русской, еврейской, немецкой и татарской культуры; 10 культурно-образовательных национальных центров (в т.ч. азербайджанский, армянский, дагестанский, польский, русский, татарский, украинский и цыганский), а также 4 лицея по развитию ремесел. Все учебные заведения являются государственными. Их финансирование осуществляется за счет бюджетных средств.

Что касается т.н. процессов ассимиляции, то Россия имеет многовековой опыт сохранения уникальных культур народов, в том числе и малочисленных. Законодательные меры, политика и практика российского государства в достаточно высокой степени позволяют сохранить культурное и языковое разнообразие этнических групп и воспрепятствовать их ассимиляции, если это не является свободным и добровольным выбором таких групп.

#### Статья 6

1. Стороны поощряют дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенно в области образования, культуры и средств информации.

2. Стороны обязуются принимать все надлежащие меры для защиты лиц, которые могли бы стать жертвами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия по причине их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности.

Законодательная база в области национальных отношений. Концепция государственной национальной политики закладывают прочную основу для успешной реализации усилий государства, направленных на укрепление взаимопонимания и сотрудничества народов, населяющих Российскую Федерацию.

Во многих регионах осуществляются программы мероприятий в этой области; что позволяет сохранять достаточно высокий уровень взаимодействия и межкультурного сотрудничества представителей различных групп. Так, в Омской области разработан проект "Решение национально-культурных проблем Омской области", в Оренбургской области была реализована Целевая комплексная программа поддержки развития национальных культур

народов Оренбуржья на 1996-97 гг., в Пермской области - Целевая комплексная программа поддержки развития национальных культур народов Прикамья на 1996-98 гг., Программа "Национальное развитие и межнациональное согласие в Томской области на 1997-2000 гг." и другие. Разработаны проекты программ "Национальное развитие и межнациональное сотрудничество народов Удмуртии", "Национальное развитие и межнациональное сотрудничество народов Мордовии".

В Москве создание Московского дома национальностей, под крышей которого соберутся представители разных национальностей и получают возможность общаться с земляками и представителями других этносов. Предполагается открытие мастерских национального творчества.

Традицией стало проведение совместных мероприятий в Москве, таких, например, как праздник "Созвездие дружбы", в котором участвуют творческие коллективы и известные деятели национальных культур. В Москве регулярно проводятся дни культуры субъектов Российской Федерации, а также дни культуры государств-участников СНГ. Объединяющей идее сотрудничества подчинены конференции и "круглые столы", тематика которых затрагивает не только представителей определенной этнической общности, но и другие народы. Например, традиционный круглый стол "Культурный диалог народов Кавказа в Москве", проводимый Комитетом общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы и Ассоциацией "Женщины Кавказа", где обсуждаются вопросы стабилизации межэтнических отношений и роль сотрудничества и взаимопонимания народов. Московская радиокomпания "Московский радиocентр" в программе "Столица" на русском языке рассказывает о жизни национальных общин Москвы, о деятельности национально-культурных объединений и других учреждений.

Происходят позитивные изменения в освещении средствами массовой информации проблем национальной политики (появление программ, посвященных культурам народов России, проблемам федерализма, национальной нетерпимости и экстремизма). В перспективе - решение задачи создания федерального информационного пространства межнационального общения, формирования общественного мнения в духе сотрудничества, солидарности и дружбы всех народов России.

На сегодняшний день ведущую роль в системе федеральных электронных СМИ играет Всероссийская государственная телерадиокomпания (ВГТРК), активно сотрудничающая со многими регионами России, а также с Республикой Беларусь и государствами Балтии. Она охватывает более 96% населения страны. Именно на этом государственном канале, прежде всего, формируются передачи по национальным проблемам. Проблемы жизни этносов на постсоветском пространстве, а в России - представителей диаспор, освещаются Межгосударственной телерадиокomпанией "Мир", передачи которой транслируются на радиостанции "Маяк" и на первом канале телевидения (ОРТ).

Действующее законодательство содержит достаточные гарантии защиты лиц, которые могли бы стать или стали жертвами угроз, дискриминации, враждебного отношения либо насилия в связи с их этнической, культурной, языковой принадлежностью либо вероисповеданием.

В частности, Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 136) предусматривает, что нарушение равноправия граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред правам и законным интересам граждан, - является противоправным деянием и подлежит наказанию. Ст.282 Кодекса устанавливает ответственность за возбуждение национальной, расовой вражды, унижение национального достоинства. Совершение преступлений по национальным, расовым или религиозным мотивам является отягчающим обстоятельством.

Ежегодно в России возбуждается около 20-25 уголовных дел по составам преступлений, предусмотренных ст.ст.136 и 282 УК России. Прокуратуры субъектов

Федерации, краев и областей реагируют на факты нарушения прав национальных меньшинств, деяний, совершенных на почве межнациональных конфликтов. Только в течение 1992-1995 гг. Ростовской областной прокуратурой было опротестовано свыше 30 незаконных приказов казачьих атаманов и решений казачьих кругов, затрагивавших национальные вопросы, в которых содержались требования о выселении за пределы области семей даргинцев, турок-месхетинцев, чеченцев и лиц других национальностей. Дважды прокуратура обращалась в Ростовский областной суд с заявлениями о пресечении нарушений прав национальных меньшинств. Требования прокуроров области были удовлетворены. Благодаря принятым мерам межнациональная обстановка на территории этого субъекта Российской Федерации в настоящее время стабилизировалась.

На протяжении 1998-1999 гг. в прокуратуру Краснодарского края периодически обращались представители краевого отделения международного общества турок-месхетинцев "Ватан" по поводу окончательного определения статуса проживающих на Кубани лиц этой этнической группы. Органы законодательной власти края неоднократно принимали нормативные акты, направленные на ограничение прав турок-месхетинцев, переселившихся в Россию из Киргизии, при регистрации по месту жительства и приобретении жилья. После принятия мер прокурорского реагирования все эти антиконституционные акты были приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Ряд уголовных дел был возбужден региональными органами прокуратуры в связи с действиями, направленными на разжигание национальной розни (Республика Ингушетия, Краснодарский край и Ставропольская область).

Судебная практика последних лет свидетельствует о необходимости усиления механизма защиты прав национальных меньшинств, в том числе и на основании ст. 136 УК России (нарушение равноправия граждан).

#### Статья 7

Стороны обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии.

Свобода собраний и ассоциаций национальных меньшинств обеспечивается Конституцией Российской Федерации (ст.ст. 30 и 31), Федеральными законами "Об общественных объединениях", "О национально-культурной автономии", а также рядом других законов, отдельные положения которых касаются создания объединений, имеющих своей целью сохранение и развитие национально-культурной самобытности.

В настоящее время на территории Российской Федерации на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровнях насчитывается несколько тысяч объединений различного характера. Немалую часть из них составляют национальные объединения, деятельность которых направлена на сохранение культуры, языка, традиций и обычаев народов России. Практически во всех субъектах Российской Федерации созданы и активно действуют национальные общественные объединения. Так, в Москве насчитывается около 80 таких объединений, в Санкт-Петербурге - свыше 100. В Самарской области более 50 организаций, объединяющих людей свыше 20 национальностей: азербайджанских - 3, армянских - 2, грузинских - 1, еврейских - 23, казахских - 1, корейских - 1, мордовских - 3, немецких - 3, польских - 1, русских - 7, таджикских - 1, татарских - 3, украинских - 2, цыганских - 1 и чувашских - 3.

В Новосибирской области на 1 января 1999 г. действуют более 30 национальных объединений и культурных центров. Наиболее крупные из них (немецкий, татарский и украинский) созданы при Комитете по культуре Администрации области и имеют статус государственных учреждений культуры.

Наиболее известными объединениями межрегионального и федерального уровня являются: Общероссийское мусульманское общественное движение "НУР"; Общероссийское общественно-политическое движение "Союз мусульман России"; Общероссийское

общественно-политическое движение "Башлам"; Международный союз греческих объединений "Понтос"; Узбекское землячество "Ватандош"; Черкесская (адыго-абазинская) Отечественная Хосэ; Ассоциация корейцев России; Общество "Бирлик" ногайского народа; Международный союз ассирийских общественных организаций "Ассирийский Конгресс"; Общество грузин в России; Уйгурская научно-культурная ассоциация; Ассоциация финно-угорских народов; Объединение греческих обществ России; Конгресс поляков в России.

Административные органы субъектов Российской Федерации оказывают национальным объединениям различного рода поддержку в проведении конференций, конкурсов, фестивалей литературно-тематических вечеров, выставок и других мероприятий, как то: финансирование (в настоящее время в ограниченных размерах), предоставление помещений, содействие в организации этнического радио- и телевидения. В ряде субъектов Российской Федерации (Москве, Тюменской, Оренбургской и других областях) предусмотрено финансирование деятельности национальных объединений.

Так, например, Глава администрации Ульяновской области выделил Ульяновской татарской национально-культурной автономии на льготных условиях помещение, материально-технические средства, оборудование, а также средства связи. Предусмотрено ежегодное выделение бюджетных средств на содержание автономии и проведение отдельных ее мероприятий. Финансовая поддержка оказана и чувашской национально-культурной автономии.

Усиливающейся тенденцией стало объединение различных общественных организаций в более крупные образования. Так, в Республике Татарстан была создана Ассоциация национально-культурных обществ Республики Татарстан, объединяющая 22 общественные организации. В Камчатской области функционирует Камчатский центр национальных культур, объединяющий более 30 национально-культурных организаций области. В Ямало-Ненецком автономном округе создана Тюркская национально-культурная автономия, объединяющая представителей разных национальностей.

На федеральном уровне в 1994 г. создан общественный союз всероссийских и межгосударственных организаций национальных диаспор - Конгресс национальных объединений России (КНОР), который поддерживает конструктивное взаимодействие с государственными структурами. На базе Президиума КНОРа был сформирован первый состав Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации, совещательного органа, действующего на общественных началах (учрежден Постановлением Правительства от 18 декабря 1996 г.).

Консультативный совет создан во исполнение ст.7 закона "О национально-культурной автономии". В его состав вошли представители национальных объединений России - азербайджанской, армянской, ассирийской, греческой, грузинской, еврейской, корейской, курдской, молдавской, немецкой, польской и украинской, других национальных общественных организаций федерального уровня.

Согласно ст.38 Закона "Об общественных объединениях", надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет Генеральная прокуратура Российской Федерации. Орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям; "финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах".

#### Статья 8

Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащем к национальному меньшинству, право исповедовать свою религию или выражать убеждения, а также право создавать религиозные учреждения, организации и ассоциации.

Право граждан открыто исповедовать любую религию и выражать свои убеждения закреплено в ст.28 Конституции Российской Федерации, Кроме того, все эти положения подробно раскрыты в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и о

религиозных объединениях". В нем, в частности, говорится, что "в Российской Федерации гарантируются свобода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними..." (п.1 ст.3). "Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается" (п.3 ст.3).

"Государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых или иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий объектов, являющимися памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании" (п.3 ст.4).

Россия - многоконфессиональное государство, народы которого исповедуют более 50 религиозных верований, все виды религий. Всего в Российской Федерации насчитывается свыше 55 млн. православных, около 15 млн. мусульман, более 2 млн. старообрядцев и примерно такое же количество иудеев, 1 млн. буддистов, протестантов, свыше 1 млн. верующих других конфессий. В ряде регионов доля лиц, исповедующих ту или иную религию, составляет до 40% от всего населения.

Русская Православная Церковь является самой крупной конфессией в Российской Федерации. За последние 10 лет резко возросло количество монастырей (с 21 в 1988 г. до 438 в 1998 г.), почти в 10 раз увеличилось количество религиозных учебных заведений: с 5 в 1988 г. до 52 в 1997 г.

Сегодня в России около 7 тыс. мечетей. На 1 января 1999 г. было зарегистрировано 3072 мусульманских объединений. Основным направлением их деятельности является участие в формировании и развитии системы религиозного воспитания и образования. В 1997 г. в России функционировало свыше 100 религиозных мусульманских учебных заведений.

Последнее десятилетие ознаменовалось резким ростом количества еврейских религиозных объединений (с 26 в 1991 г. до 130 в 1999 г.). В феврале 1993 г. был учрежден Конгресс еврейских религиозных общин и организаций России (КЕРООР), в который на данный момент входят 74 общины традиционного иудаистского направления. Кроме того, существуют общины «прогрессивных иудеев» и хасидов. В настоящее время в стране насчитывается 37 действующих синагог (из них 5 - в Москве). Самой крупной российской синагогой является Московская хоральная синагога. При ней открыт культурный центр с читальным залом. 2 сентября 1998 г. в столице России состоялось открытие Мемориальной синагоги - первого еврейского культового здания, построенного в стране после 1917 г.

Регионами традиционного распространения буддизма, последователи которого появились в России в XV веке, являются Бурятия, Калмыкия, Тува, Иркутская и Читинская области. Одной из крупных буддистских организаций остается Традиционная Сангха России (Бурятия). На 1 января 1999 г. в России зарегистрировано и действует 167 таких религиозных общин.

В России также зарегистрировано 227 организации Римско-католической Церкви, имеющих приходы практически во всех регионах страны.

Государство оказывает поддержку религиозным общинам путем передачи культовых зданий, строительства объектов религиозно-культового назначения, предоставления земель под строительство таких объектов, финансирования отдельных мероприятий религиозных организаций.

Большое внимание органами государственной власти уделяется роли религии в развитии межнациональных отношений. Осуществляется взаимодействие с религиозными объединениями по проблемам национального примирения и согласия. С этой целью

регулярно проводятся встречи с лидерами Духовных. Управлений мусульман России, Русской Православной Церкви, религиозных иудаистских организаций, Традиционной Сангхи буддистов, объединениями религиозных меньшинств, в частности, с кришнаитами, "Свидетелями Иеговы" и другими организациями.

Органами государственной власти оказывается организационное и финансовое содействие в проведении научных конференций и семинаров. Так, например, по результатам Всероссийской научно-практической конференции "Ислам в России: традиции и перспективы" выпущены специальные номера газеты "Минбаре Ислам", сборник "Ислам в России" с публикацией всех выступлений и материалов конференции. Издана книга, посвященная 200-летию со дня рождения имама Шамиля, оказана практическая помощь в проведении научно-практической конференции "Христианство и ислам на рубеже XXI в.", организованной администрацией Оренбургской области (апрель-май 1998 г.).

#### Статья 9

1. Стороны обязуются признавать, что право любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу выражения мнения включает свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией или идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны

государственной власти и независимо от границ. В рамках своих правовых систем Стороны обеспечивают, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не подвергались дискриминации в отношении доступа к средствам информации.

2. Положения пункта 1 не препятствуют Сторонам вводить без какой-либо дискриминации и на основе объективных критериев лицензирование деятельности предприятия радиовещания, телевизионного вещания или кинематографа.

3. Стороны не препятствуют созданию и использованию печатных средств информации лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. В рамках законодательства, регулирующего деятельность радиовещания и телевизионного вещания, Стороны обеспечивают, насколько это возможно и с учетом положений пункта 1, лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность создания и использования собственных средств информации.

4. В рамках своих правовых систем Стороны принимают надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации для поощрения терпимости и обеспечения культурного плюрализма.

Ст. 29 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому "свободу мысли и слова", "право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом", обеспечивает свободу средств массовой информации. Свое дальнейшее развитие эти принципы получили в Законах "О средствах массовой информации", "О национально-культурной автономии", а также других нормативных актах. При этом Законом "О средствах массовой информации" не предусматривается каких-либо ограничений, касающихся языка регистрируемого средства массовой информации и запрещается использование СМИ для разжигания национальной и религиозной нетерпимости и розни.

В настоящее время в различных регионах Российской Федерации в общей сложности издается более 400 газет и журналов на 59 языках народов России.

Так, например, в Москве печатные СМИ выходят на 9 языках (армянском, грузинском, идиш, курдском, немецком, татарском, украинском, цыганском, чеченском); в Краснодарском крае - на 6 языках (адыгейском, армянском, греческом, грузинском, курдском, немецком); в Оренбургской области - на 4 языках (башкирском, казахском, немецком, татарском); в Астраханской области - на 3 языках (казахском, немецком, татарском); в Самарской области на 3 языках (польском, татарском, чувашском); в Ульяновской области - на 3 языках (немецком, татарском, чувашском); в Челябинской области - на 3 языках (башкирском, татарском, украинском); в Сахалинской области - на 2 языках (корейском и нивхском), в Республике Карачаево-Черкессия - на 2 языках

(абазинском и ногойском); в Ростовской области - на 2 языках (армянском и цыганском); в Алтайском крае - на немецком языке. В Ставропольском крае выходят 2 газеты на армянском языке (3 издания); в Тюменской области - 2 газеты на татарском языке; в Камчатской области - 1 газета "Абориген Камчатки" на 4 языках (алеутском, ительменском, корякском и эвенкийском); в Корякском автономном округе - 1 газета "Народовластие" на 4 языках (ительменском, чукотском и эвенском).

Издание газет и выпуск радиопередач на родном языке финансируется за счет бюджета местных администраций и частично за счет спонсоров и взносов общественных объединений.

В Российской Федерации радиовещание ведется на 43 языках, а телевизионное - на 33 национальных языках. Все республиканские и многие областные телерадиокомпании наряду с вещанием на русском языке транслируют передачи также и на соответствующих национальных языках.

Так, ГТРК "Дагестан" вещает на аварском, азербайджанском, даргинском, лакском, лезгинском, ногойском, табасаранском, татском и чеченском языках; ГТРК "Башкортостан" - башкирском, марийском, татарском, удмуртском и чувашском; ГТРК "Оренбург" - башкирском, белорусском, казахском, мордовском, немецком, татарском и украинском; Эвенкийская ГТРК "Хэглэн" - кетском, эвенкийском и якутском.

В программах региональных телерадиокомпаний (ТРК), где объем вещания на национальных языках ограничен, преобладают информационные жанры - новости, интервью, репортажи. ТРК, имеющие значительные объемы такого вещания, используют и другие формы телерадиожурналистики, включая художественные - очерки и композиции, аудио- и видеофильмы, телерадиожурналы, литературно-музыкальные, театральные программы.

Так, Калмыцкая ГТРК инсценирует канонические главы национального героического эпоса "Джангар", ГТРК "Чувашия" готовит серию телепрограмм о деятелях национальной культуры и искусства, ГТРК "Удмуртия" - цикл передач "Марзан" - о национальных традициях и современном искусстве.

Региональные ТРК стремятся сотрудничать друг с другом при освещении общих национальных проблем. В качестве примера можно привести цикл передач "Финно-угорский мир", который выходит в ГТРК "Удмуртия" и готовится тележурналистами этого содружества.

ГТРК "Каббалктелерадио" совместно с радиожурналистами Адыгеи, Карачаево-Черкесии и Ставрополя выпускает программу "Согласие" (выходит в Нальчике). Вещание идет на трех государственных языках - балкарском, кабардинском и русском.

Соответствующие федеральные службы России оказывают содействие в освещении федеральными и региональными электронными СМИ всех аспектов современной жизни малых этносов, а также событий и фактов республиканского масштаба, служащих упрочению взаимосвязей и сотрудничества народов России; в обеспечении телерадиопрограмм региональных телекомпаний, вещающих на национальных языках, необходимыми аудио- и видеоматериалами из Госфонда; в подготовке совместных телерадиопрограмм и обмене телерадиопередачами между ТРК, вещающими на национальных языках; в финансировании в рамках государственного бюджета региональных телерадиокомпаний, в том числе вещающих на национальных языках; в развитии материально-технической базы и научном обеспечении национального телерадиовещания; в подготовке национальных кадров в Институте повышения квалификации работников телевидения и радиовещания.

#### Статья 10

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства устно и письменно в частной жизни и публично.

2. В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, в случаях, если эти лица



просят об этом и если такие просьбы отвечают реальным потребностям, Стороны будут стремиться обеспечить, насколько это возможно, условия, позволяющие использовать язык меньшинства в отношениях между этими лицами и административными властями.

3.Стороны обязуются гарантировать право любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, получить в кратчайший срок на языке, который оно понимает, информацию о причинах его ареста, характере и причине любого выдвинутого против него обвинения, а также вести защиту на этом языке, получая для этого при необходимости бесплатную помощь переводчика.

В Российской Федерации каждый имеет право на использование родного языка, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст.26 Конституции).

Реализация принципа равноправия и самоопределения народов, лежащего в основе федеративного устройства Российской Федерации, в сфере языковых отношений нашла свое выражение в закреплении за республиками права устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации (ст.68 Конституции).

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. "О языках народов Российской Федерации" предусматривает возможность для каждого гражданина Российской Федерации пользоваться тем языком, которым он владеет. Гражданам Российской Федерации, не владеющим государственным языком Российской Федерации либо государственным языком республики, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. При этом обеспечивается соответствующий перевод. Гражданам, не владеющим тем языком, на котором ведется заседание, совещание, собрание в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях, в случае необходимости обеспечивается перевод на приемлемый для этих граждан язык или на государственный язык Российской Федерации. Граждане вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке Российской Федерации, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют (ст. 15).

Закон содержит положения об использовании языков народов Российской Федерации в официальной сфере. В частности, он определяет в качестве рабочего языка высших законодательных органов Российской Федерации государственный язык Российской Федерации. В то же время народным депутатам предоставляется право использовать в работе государственные языки республик и в случае необходимости, любой другой язык России с обеспечением перевода на государственный язык Российской Федерации (ст.11).

В Законе регулируются вопросы использования языков при проведении выборов в законодательные органы, Президента Российской Федерации, референдумов, когда используются государственный язык, государственные языки республик в составе Российской Федерации и иные языки, определяемые законодательством Российской Федерации и республик в ее составе (ст. 14).

Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" также определяет, что лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов, созданные в целях сохранения и развития своей самобытной культуры и в соответствии с законодательством Российской Федерации, вправе сохранять и развивать родные языки, получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации.

В ряде республиканских законов о языках закрепляется право на использование языков в местах компактного проживания национальных меньшинств. Ст. 12 Закона Республики Бурятия "О языках народов Республики Бурятия" устанавливает право малочисленного населения (татары, эвенки и др.) при условии его компактного проживания на применение языка большинства населения данной местности в деятельности

государственных органов, делопроизводства, проведении выборов и референдумов. Аналогичная норма предусмотрена для национальных меньшинств Законом Республики Татарстан, где язык национального меньшинства в местах его компактного проживания может использоваться наряду с государственными языками в официальных сферах (ст.ст.3 и 15). В законах о языках некоторых республик предусмотрены и другие дополнительные возможности использования языков национальных меньшинств с учетом интересов местного населения. Языковые гарантии народов и национальных меньшинств содержатся не только в специальных актах о языках, но и в других законах субъектов Федерации. Например, законодательство Республики Татарстан предусматривает публикацию всех решений государственных органов, касающихся проведения референдума на государственных языках республики, а в местностях компактного проживания других народов, у которых родными языками не являются государственные языки народов Татарстана, также на языках этих народов.

В соответствии со ст. 17 Уголовно-процессуального кодекса (УПК) РСФСР судопроизводство ведется на русском языке или на языке автономной республики, автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности.

Участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право делать заявления, давать показания, выступать в суде на родном языке и пользоваться услугами переводчика в порядке, установленном ст. 8 УПК.

Следственные и судебные документы, в соответствии с установленным УПК РСФСР порядком, вручаются обвиняемому в переводе на его родной язык или другой язык, которым он владеет (ст. 17).

Обеспечение подсудимого, не владеющего языком, на котором ведется процесс, переводчиком является одним из основных конституционных принципов правосудия, несоблюдение которого влечет отмену приговора.

При задержании лица, подозреваемого в совершении преступления, или применения к нему меры пресечения в виде заключения под стражу до предъявления обвинения и в случае, если задержанный не владеет языком, на котором ведется судопроизводство, участие защитника и переводчика обязательно.

На лицо, не владеющее языком, на котором ведется судопроизводство, вне зависимости от его статуса (подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, свидетель, гражданский истец, гражданский ответчик) распространяются те же положения УПК, которые действуют в отношении вышеуказанной категории лиц.

Таким образом, любое ограничение прав обвиняемого, подсудимого либо защитника, обусловленное незнанием ими языка, на котором ведется судопроизводство, и необеспечение этим лицам возможности пользоваться родным языком на любой стадии процесса, является нарушением норм уголовно-процессуального законодательства.

Переводческая служба используется в российской судебной практике, но в целом, вследствие широкого распространения двуязычия и свободного владения жителями России русским языком подобная необходимость возникает относительно редко.

#### Статья 11

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право пользоваться своей фамилией (патронимом), именами и отчеством на языке этого меньшинства, а также право на их официальное признание в соответствии с условиями, предусмотренными их правовыми системами.

2. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право размещать публично вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства.

3. В районах традиционного проживания значительного числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству. Стороны в рамках своих правовых систем, включая в случае

необходимости соглашения с другими государствами, будут стремиться, с учетом конкретных условий, устанавливать указатели с традиционными местными наименованиями, названиями улиц и с другой, предназначенной для населения топографической информацией, также и на языке меньшинства, если в такой информации имеется достаточная потребность.

В законодательстве Российской Федерации не содержится ограничений права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на использование своей фамилии, имени и отчества, а также права указанных лиц размещать в общественных местах вывески, надписи и другую информацию частного характера на родном языке.

В соответствии с Федеральным законом "Об актах гражданского состояния", лицо, достигшее возраста четырнадцати лет, вправе изменить свое имя, включающее в себя фамилию, собственное имя и (или) отчество.

Порядок изменения фамилии, имени и отчества, установленный Федеральным законом "Об актах гражданского состояния" (глава VII), на территории Российской Федерации является единым для всех граждан, независимо от их национальной принадлежности.

Документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, записи актов гражданского состояния и другие документы оформляются с учетом национальных традиций именования на государственном языке Российской Федерации, а на территории республики, установившей свой государственный язык, оформление указанных документов наряду с государственным языком Российской Федерации может вестись на государственном языке республики (ч.4 ст. 16 Закона Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации").

В соответствии с ч.3 ст.8 Федерального закона "О наименовании географических объектов" и ст.23 Закона "О языках народов Российской Федерации" республики, входящие в состав Российской Федерации, вправе производить написание наименований географических объектов и оформление надписей и указателей также и на государственных языках народов на территориях компактного проживания.

Ч.2 ст.5 Федерального закона "О рекламе" предусматривает, что реклама на территории Российской Федерации распространяется на русском языке и, по усмотрению рекламодателей, на государственных языках республик и родных языках народов Российской Федерации.

В тоже время в соответствии с Международной конвенцией о дорожном движении в части создания на территории государств единой системы установки дорожных знаков и сигналов, в Российской Федерации принято производить надписи на знаках и указателях только на русском языке. На международных маршрутах они дублируются на английском языке. Надписи на знаках и указателях на языках национальных меньшинств действующими российскими нормативными актами не предусмотрены.

## Статья 12

1. Стороны в случае необходимости принимают меры в области образования и научных исследований с целью поощрения знания культуры, истории, языка и религии, как своих национальных меньшинств, так и большинства населения.

2. В этом контексте Стороны, в частности, создают возможности для подготовки преподавателей, обеспечения школьными учебниками и облегчают контакты между учащимися и преподавателями из различных общин.

3. Стороны обязуются обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

В последние годы в этой сфере произошли радикальные позитивные перемены. Если еще 5-7 лет назад преподавание ограничивалось единым курсом отечественной и всеобщей истории для всех школ страны, а пособий по истории культуры и истории религии не существовало вовсе, то ныне параллельно с общероссийскими учебниками во всех субъектах Российской Федерации разработаны учебные программы и изданы региональные пособия,

достаточно полно излагающие прошлое населяющих народов, описывающие их культуру и верования, обычаи и традиции.

Эти учебные курсы преподаются в рамках регионального и школьного компонентов базисного учебного плана и органично дополняют общефедеральные курсы истории, мировой художественной культуры и истории религии с учетом национально-региональных и этнокультурных особенностей той или иной конкретной территории.

В настоящее время количество наименований учебников и пособий по названным курсам создает возможность самого широкого выбора для учителей и учащихся. Можно констатировать, что в принципе данная задача решена и ведется работа по совершенствованию созданной базы в целях перехода к полноценному поликультурному образованию.

В высших учебных заведениях субъектов Российской Федерации гуманитарно-педагогического профиля есть факультеты, отделения по подготовке преподавателей национальных языков, истории. Например, в Бурятском госуниверситете - эвенкийское отделение, в Оренбургском - казахское и т.п. В рамках федеральных и региональных национально-культурных автономий разрабатываются программы по сохранению и развитию языков и культур, предусматривается разработка учебников с учетом страноведческого фактора, например учебники украинского языка и истории для проживающих в России украинцев. К сожалению, финансовые проблемы серьезно затрудняют полноценную реализацию этих целей.

Что касается учителей, то при их подготовке полностью отсутствует какая-либо дискриминация по национальному признаку, и совершенно обычной является практика преподавания языка, истории и культуры данного народа преподавателем иной национальности. Это относится как к преподаванию русского языка, так и языков народов России. Особое внимание уделяется проблемам, связанным с вопросами образования и просвещения среди малочисленных народов Севера, ведущих самобытный образ жизни. В 1998 г. Министерство образования России разработало Концепцию реформирования системы дошкольного, общего среднего образования и подготовки кадров из числа коренных малочисленных народов Севера. Концепция была одобрена Правительством Российской Федерации. Ряд мероприятий, связанных с ее реализацией, осуществляется совместно с Министерством по делам федерации и национальностей, Министерством культуры и профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации. Так, например, в Санкт-Петербурге для обучения коренных малочисленных народов Севера создана Государственная полярная академия.

Конституцией (ст.43) всем жителям Российской Федерации гарантируется общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование в муниципальных или государственных образовательных учреждениях.

Основное общее образование в Российской Федерации является обязательным. Каждый житель Российской Федерации имеет право на получение бесплатного высшего образования.

В соответствии со ст.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. "Об образовании" основными принципами государственной политики в области образования являются "...общедоступность и адаптивность к...уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся и воспитанников...". Одной из функций системы образования является защита национальных культур и региональных, культурных традиций в условиях многонационального государства (п. "б" ст.2).

#### Статья 13

1. В рамках своих образовательных систем Стороны признают за лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, право создавать и управлять своими собственными частными учреждениями в области образования и обучения.

2. Осуществление этого права не влечет никаких финансовых обязательств для Сторон.

В Российской Федерации не существует специального законодательства, регулирующего деятельность частных образовательных учреждений, созданных и управляемых лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам.

В соответствии с п.1 ст. 11 Федерального закона "Об образовании" учредителем образовательного учреждения могут быть граждане Российской Федерации и других государств. Образовательное учреждение создается учредителем по собственной инициативе и подлежит обязательной регистрации (п.1 ст.33). В регистрации образовательного учреждения не может быть отказано по мотивам нецелесообразности (п.2 ст.33). В соответствии с законом учредители имеют право обратиться в суд в течение месяца.

В соответствии с Законом "О национально-культурной автономии" национально-культурные автономии вправе "...создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации.." (ст.4).

Также в компетенцию федеральных органов исполнительной власти входит оказание материальной, правовой, организационной и иной помощи в создании негосударственных образовательных учреждений (ст. 12).

Сейчас во многих регионах складывается система этнокультурного образования, однако она осуществляется преимущественно в рамках государственной системы образования. Например, в Москве функционируют 47 учреждений национального образования: дошкольные учреждения, учебно-воспитательные комплексы, общеобразовательные школы, воскресные школы для детей и взрослых, лицеи, колледжи и т.д. Из них только 4 - частные: еврейские школы "Бет Егудит" и "Мигдал-Ор", а также два грузинских лицея.

При наличии достаточных финансовых средств любая община имеет возможность создать систему образования любого уровня, включая высшее.

#### Статья 14

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право изучать язык своего меньшинства.

2. В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, Стороны, в случае достаточной потребности в этом, стремятся обеспечить, насколько это возможно и в рамках своих образовательных систем, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имели надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке.

3. Положения пункта 2 настоящей статьи проводятся в жизнь без ущерба для изучения официального языка или преподавания на этом языке.

Конституция Российской Федерации (ч.3 ст.68) гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Права национальных меньшинств на сохранение и развитие родного языка и получение образования на этом языке подробно сформулированы в Федеральном законе "О языках народов Российской Федерации".

Закон Российской Федерации "Об образовании", конкретизируя соответствующие конституционные нормы, устанавливает гарантии равного права на образование для всех людей, включая представителей национальных меньшинств. В нем специально предусмотрена возможность получать основное общее образование на родном языке и введение государственных образовательных стандартов, включающих как федеральный, так и национальные компоненты.

Министерство образования осуществляет практическую деятельность по обеспечению условий и поддержки всех языков народов страны в качестве языков обучения и изучения (как учебного предмета).

Формат функционирования родных языков в системе образования (до какого класса, в качестве предмета или в качестве языка обучения и т.п.) определяется субъектом федерации

и относится к его компетенции. Именно на этом уровне разрабатываются учебные программы и учебники, осуществляется подготовка и повышение квалификации педагогических кадров. Исключение составляют малочисленные народы Севера: учебно-методическое обеспечение преподавания их родных языков относится к компетенции федерального уровня управления.

В настоящее время в школах России обучение ведется на 38 языках (только в начальной школе; по 8-ми классной программе; в течение всего периода обучения в средней школе). В качестве учебного предмета в средних школах изучаются 75 национальных языков (в том числе языков национальных меньшинств). Общее количество таких школ в целом по стране составляет 9 тыс. Так, например, украинский язык как предмет изучается в 3 школах Башкирии, в одной школе Санкт-Петербурга и в Воркуте. Есть классы с изучением украинского языка в Краснодаре, Мурманске, Новом Уренгое, Пензе и Томске. В Тюмени планируется открытие большой (более чем на 1000 учащихся) украинской школы.

Факультативно украинский язык изучается в 6 школах Белгородской области и в 6 школах республики Коми. В Уфе также имеется 7 воскресных школ с изучением украинского языка. Есть подобные школы во Владивостоке, Екатеринбурге, Казани, Нижневартковске, Нижнекамске, Омске, Санкт-Петербурге, Сочи, Сургуте, Сыктывкаре и Тобольске.

В Москве при Государственном открытом педагогическом университете начал работать Украинский институт (с филиалом в Уфе). В Волгоградском и Воронежском педагогических университетах организовано внепрограммное изучение украинского языка. В Новосибирском госпединституте и Тюменском университете на филологических факультетах введена специализация "украинский язык и литература". В Томском пединституте планируется открытие украинского отделения.

В Республике Татарстан работают 140 чувашских, чувашско-русских, чувашско-татарских школ; 40 удмуртских и удмуртски-русских школ, 20 марийских и марийско-русских школ, 4 мордовские школы.

В Татарстане функционируют также 56 чувашских, 18 удмуртских и 9 марийских дошкольных учебных заведений.

В Самарской области действуют 224 национальных (нерусских) школы: башкирских - 6, казахских - 7, мордовских - 51, немецких - 3, татарских - 26, украинских - 4, чувашских - 87, школ со смешанным национальным составом - 40, 36 воскресных школ. 5 школ области получили статус пилотных площадок проекта ЮНЕСКО "Развитие национальной школы".

В школах Республики Башкортостан обучение ведется на русском, башкирском, марийском, татарском, удмуртском и чувашском языках, в качестве самостоятельного предмета изучаются еще 6 языков: белорусский, греческий, идиш, мордовский, немецкий и украинский языки. С 1995 г. число школ с изучением языков национальных меньшинств заметно увеличилось. Этому способствовал Указ Президента Республики Башкортостан "О республиканских программах национально-культурного развития народов Башкортостана". В городах и районах республики открываются воскресные школы, национальные гимназии и лицеи, укрепляется материально-техническая база преподавания родных языков. Национальным образованием охвачено 75% всех школьников Башкортостана.

В вузах республики ведется подготовка специалистов по башкирскому, марийскому, русскому, татарскому, удмуртскому и чувашскому языкам.

Необходимо отметить тенденцию, пусть незначительного, но все же увеличения в местах компактного проживания диаспорных народов национальных государственных школ, где родной язык является языком обучения или предметом изучения. Широкую практику получает такая форма организации национального образования, как культурно-образовательные центры на базе средних школ с факультативными занятиями и государственным финансированием. Так, в России действуют 66 азербайджанских, 47 армянских, 85 казахских и 19 туркменских школ.

Заслуживает внимания новаторский опыт многонациональной Москвы, где при финансовой поддержке Правительства города созданы и успешно функционируют дошкольные учреждения, учебно-воспитательные комплексы, общеобразовательные школы, воскресные школы для детей и взрослых, а также лицеи и колледжи. Они призваны удовлетворять культурно-языковые запросы представителей различных этнических групп.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона "О национально-культурной автономии" органы исполнительной власти призваны осуществлять финансирование мероприятий, направленных на обеспечение права на получение образования на родном языке в государственных, муниципальных образовательных учреждениях из соответствующих бюджетов и внебюджетных средств. Расходы осуществляются в рамках средств, выделяемых на образование. Также федеральные органы исполнительной власти рассматривают предложения национально-культурных автономий и включают их в государственные образовательные стандарты по изучению программ на национальном (родном) языке, курсов истории, культуры и этнографии (ст. 14).

#### Статья 15

Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются.

Право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам на участие в политической, общественной, экономической и культурной жизни гарантируется Конституцией Российской Федерации и российским законодательством.

Право на участие в управлении делами государства входит в число прав и свобод гражданина независимо от его национальной принадлежности. Ст.32 Конституции Российской Федерации провозглашает: "Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей". Граждане могут полностью реализовать свое право на участие в выборах и референдуме, если это участие осуществляется на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и является свободным и добровольным.

В обеих палатах парламента - Федерального Собрания Российской Федерации и в органах представительной власти субъектов Российской Федерации есть депутаты - представители различных национальностей, избираемые в рамках действующей избирательной системы.

С начала 90-х годов в ряде субъектов Российской Федерации образованы национальные административно-территориальные единицы: Куйский национальный венский сельсовет в Вологодской области, Эвено-Бытантайский национальный район в Республике Саха, Немецкие национальные районы в Алтайском крае и Омской области, Байкальский и Верхнеангарский эвенкийские сельские населенные пункты в Республике Бурятия, Вепский национальный район в Республике Карелия, Корейский национальный микрорайон "Су-Чан" в г.Партизанске Приморского края и др. Подобные национальные поселения, являющиеся местами компактного проживания представителей национальных меньшинств, остаются по своему содержанию административно-территориальными единицами. Органы местного самоуправления этих поселений обладают теми же правами, что и соответствующие органы обычных административно-территориальных единиц. Однако реализация полномочий этих органов в национальных поселениях в гораздо большей степени связана с осуществлением специфических национальных нужд населения. И, соответственно, в органах местного самоуправления больше представителей того или иного национального меньшинства.

По многим вопросам, касающимся национальных меньшинств, при органах исполнительной власти разного уровня создаются совещательные органы с участием представителей национальных меньшинств.

Во исполнение ст.7 Федерального закона "О национально-культурной автономии" создан Консультативный Совет по делам национально-культурных автономий при

Правительстве Российской Федерации. Полномочия такого института при Правительстве позволяют защищать культурные и социальные интересы этнических общностей, участвовать в подготовке федеральных программ в области сохранения и развития национального языка и национальной культуры.

Во многих субъектах Российской Федерации при органах исполнительной власти созданы Консультативные межнациональные советы, различные совещательные органы, что позволяет национальной общественности активно участвовать в процессе принятия решений, касающихся самих национальных групп.

Подобные процессы активно поощряются органами государственной власти Республики Башкортостан и Республики Коми, Новосибирской, Оренбургской, Пермской областей и многих других субъектов Российской Федерации. Роль и функции таких советов в настоящее время усиливаются, они являются социальными партнерами, пути взаимодействия с которыми закреплены специальными соглашениями между администрациями и национальными объединениями.

Например, в Магаданской области из представителей различных национальностей пяти объединений создан общественный совет по национально-культурным вопросам этнических общностей и групп, куда вошли и представители органов исполнительной власти. Советом формируется план мероприятий по сохранению национальных языков, культуры, традиций, обсуждается выделение бюджетных средств на эти мероприятия. В Тюменской области при Администрации области функционируют Координационный совет областных, национальных ассоциаций и обществ, Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, Общественно-политический консультативный совет, Экспертный совет по защите интересов государственного языка. Комиссия по вопросам религиозных объединений, а также Совет религиоведческой экспертизы. В состав Общественно-политического консультативного совета вошли представители 22 общественных и политических объединений, руководители органов исполнительной и законодательной власти области. Среди рассмотренных на Совете в 1998 г. вопросов - вопросы о местном самоуправлении, о механизме участия общественных объединений в формировании бюджета области, о концепции национальной политики в Тюменской области и другие. В Саратовской области действует Общественная палата при губернаторе Саратовской области, а также функционирует Координационный межнациональный совет. Администрацией и представителями общественных объединений разработан и заключен "Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области". В Астраханской области также заключен Договор об общественном и межнациональном согласии, подписанный представителями 150 общественных организаций, политических партий, национально-культурных обществ, СМИ, главами высших органов законодательной и исполнительной власти области.

Эффективно действует Московское межнациональное совещание (ММС) - консультативно-совещательный орган, в состав которого входят руководители более 80 национальных объединений. Это совещание создано в целях взаимодействия органов исполнительной власти и национальной общественности. Заседания ММС созываются ежеквартально, а в периоды между заседаниями взаимодействие осуществляется путем проведения встреч и совещаний по конкретным вопросам национальной жизни и деятельности объединений с участием компетентных подразделений Правительства Москвы и Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации. Для проработки крупных вопросов, требующих коллективных решений, создаются рабочие группы ММС. Эффективным механизмом взаимодействия властных органов Москвы также стали встречи и круглые столы.

В апреле 1999 г. принято решение о создании постоянно действующего Всероссийского межнационального Совещания как совместного консультативно-совещательного органа Министерства по делам федерации и национальностей и Ассамблеи народов России. Данный орган призван стать эффективной формой диалога и



взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества по пропаганде и реализации Концепции национальной политики, для выработки решений по предотвращению и урегулированию кризисных ситуаций в сфере межнациональных отношений.

#### Статья 16

Стороны воздерживаются от принятия таких мер, которые, изменяя структурный состав населения в каком-либо регионе проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеют целью ущемление прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции.

Конституция Российской Федерации (ч.3 ст.67) устанавливает, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Ч.2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, кроме того, предусматривает, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Правом принятия решений об изменении границ между субъектами Российской Федерации пользуется Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. За последнее время границы между субъектами Российской Федерации изменялись всего 1 раз. Так 3 февраля 1994 г. Совет Федерации утвердил изменение границ между Ивановской и Нижегородской областями.

Это действие не повлекло структурных изменений в составе населения указанных образований.

#### Статья 17

1. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы с лицами, на законных основаниях находящимися на территории других государств, в частности с лицами, с которыми они имеют общую этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность или общее культурное наследие.

2. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в деятельности неправительственных организаций, как на национальном, так и на международном уровне.

В Российской Федерации право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные трансграничные контакты с лицами, постоянно проживающими на территории других государств (в том числе с лицами, с которыми они имеют общее этническое, культурное, религиозное или языковое наследие) обеспечивается соответствующими нормами действующего российского законодательства, положениями двусторонних договоров, принятием специальных документов по упрощению осуществления контактов в приграничных районах, например, в Калининградской (Литва) и Оренбургской (Казахстан) областях.

Для участия в деятельности неправительственных организаций, как на национальном (более подробно см. ответ на ст. 7 Конвенции), так и на международном уровнях, нет никаких препятствий законодательного либо административного характера.

В Российской Федерации зарегистрировано свыше тысячи национальных объединений, действующих на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровне. Ряд российских организаций входит в международные союзы и ассоциации, например, в Международный Арктический Совет, учрежденный странами Арктики и Организацию непредставленных народов и наций (ОННН). Многие организации совместно с международными неправительственными организациями осуществляют совместные проекты в области образования, языка и сохранения культуры.

В последнее десятилетие в Российской Федерации активно возникали и развивались неправительственные правозащитные организации, одним из основных направлений деятельности которых является защита прав человека по национальному признаку.

#### Статья 18

1. Стороны прилагают усилия к заключению в случае необходимости двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, особенно с соседними государствами, для обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам.

2. Стороны принимают при необходимости меры, направленные на поощрение трансграничного сотрудничества.

8 декабря 1991 г. Российская Федерация подписала Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). В соответствии со ст.2 Соглашения договаривающиеся стороны (Беларусь, Россия и Украина) заявили о том, что они гарантируют своим гражданам равные права и свободы независимо от их национальности. Каждая сторона гарантирует также гражданам других сторон, проживающим на ее территории, все права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека.

21 октября 1994 г. в Москве государствами-членами СНГ (за исключением Туркменистана и Узбекистана) была подписана "Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" (Азербайджан подписал с заявлением "с учетом особого мнения", а Украина - с заявлением "с учетом законодательства Украины"). Стороны гарантируют лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными стандартами в области прав человека и ее законодательством (ст.3); договорились о содействии процессу кодификации прав национальных меньшинств на двустороннем, региональном и универсальном уровнях: об использовании опыта нормотворческой деятельности международных организаций в сфере защиты прав национальных меньшинств (ст. 11). За лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, признано право индивидуально или совместно с другими беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную или религиозную самобытность (ст.4); право создавать различные организации (ассоциации, землячества и т.п.) просветительского, культурного и религиозного характера (ст.3); право поддерживать контакты между собой на территории государства проживания, а также с гражданами и организациями государств, с которыми их связывает общее этническое происхождение, культура, язык и религиозные убеждения (ст.6); право использования родного языка и право на его изучение (ст.ст.7 и 10).

Каждая Договаривающаяся Сторона приняла на себя обязательство в своей политике учитывать законные интересы национальных меньшинств и принимать все необходимые меры с целью создания благоприятных условий для сохранения и развития их этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности, для участия в общественной и государственной жизни и т.п. В ст.9 Конвенции указаны некоторые источники финансирования организаций национальных меньшинств, например, добровольные денежные пожертвования и иные взносы, помощь государства их местонахождения в соответствии с законодательством или помощь от государственных и общественных организаций Договаривающихся Сторон.

Конвенция вступила в силу для Азербайджана, Армении и Белоруссии. Вопрос о ее ратификации Россией находится на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Практически со всеми государствами СНГ Российской Федерацией подписаны договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности: с Азербайджаном (Соглашение о культурном и научном сотрудничестве от 6 июня 1995 г.), Арменией (Договор о дружбе и сотрудничестве и взаимной безопасности от 29 декабря 1991 г.), Белоруссией (Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве от 21 февраля 1995 г.), Грузией (Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве от 3 февраля 1994 г.), Казахстаном (Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 25 мая 1992 г.), Киргизией (Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 10 июня 1992 г.),

Таджикистаном (Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 25 мая 1993 г.), Туркменистаном (Договор о дружбе и сотрудничестве от 31 июля 1992 г.), Узбекистаном (Договор об основах межгосударственных отношений, дружбе и сотрудничестве от 30 мая 1992 г.), Украиной (Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве от 31 мая 1997г.).

Во все эти широкомасштабные комплексные договоры включены статьи или разделы, касающиеся гуманитарного сотрудничества, с положениями о защите национальных меньшинств на территории государств. Для практической реализации положений договоров создаются межправительственные комиссии по сотрудничеству. Например, действует Подкомиссия по вопросам гуманитарного сотрудничества смешанной российско-украинской комиссии по сотрудничеству. Созданы аналогичные межправительственные российско-латвийская и российско-эстонская комиссии.

В практику входит и заключение межведомственных соглашений и договоров (такие соглашения имеются с Белоруссией, Казахстаном, Украиной и Эстонией).

Подобные межведомственные договоры заключаются и между министерствами и ведомствами субъектов Российской Федерации и государств СНГ. Примером является разработанный пакет соглашений Министерством по делам народов Республики Саха (Якутия) с Госкомитетом по национальной политике Республики Казахстан, Министерством Республики Украина по делам национальностей и миграции, Министерством культуры и МИД Республики Белоруссия. В соглашениях отражены взаимные обязанности сторон в сфере национальной политики, в том числе в части, касающейся проблем национальных меньшинств. Приняты не только конкретные обязательства по оказанию практической помощи национальным центрам, землячествам и другим объединениям в вопросах создания национальных воскресных школ, подготовки преподавательских кадров, создания своей информационной базы, но и обязательства по совершенствованию законодательства в отношении национальных меньшинств, созданию правового механизма, обеспечивающего принцип равноправия всех народов, реальное присутствие представителей национальных меньшинств в различных государственных структурах.

Накоплен определенный опыт сотрудничества со странами традиционного зарубежья. Наиболее системным является опыт взаимодействия России и Германии в решении проблем российских немцев (подробнее см. ответ на ст.5 Конвенции), а также России и Венгрии (в 1993 г. сторонами была подписана Декларация о сотрудничестве в области защиты прав национальных меньшинств).

В январе 1992 г. был подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Финляндия "Об основах отношений", в соответствии со ст. 10 которого стороны обязались поддерживать сохранение самобытности выходцев из России в Финляндии, финнов и родственных финнам народов в России, а также охранять соответствующее языковое, культурное и историческое (памятники) наследие. Весной того же года был заключен межправительственный договор о сотрудничестве в сферах образования, культуры и науки. Были проведены семинары для преподавателей финно-угорских языков, составителей учебников, работников библиотек и музеев. Составителям словарей и учебных пособий, а также переводчикам литературы была оказана поддержка в виде стипендий, издательствам выданы субсидии на выпуск книг.

Полякам в России предоставляется помощь на основе Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 25 августа 1993 г., Соглашения о сотрудничестве между Министерством образования Российской Федерации и Министерством национального образования Республики Польша от 24 февраля 1994 г. В 1993 г. проведена совместная научно-практическая конференция "Удовлетворение образовательных потребностей поляков в России". Во исполнение рекомендаций конференции в школы с обучением на польском языке в местах компактного проживания поляков направляются педагоги из Польши, издан учебник польского языка за счет средств Фонда национально-культурного возрождения народов России.

## Статья 20

При осуществлении прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, соблюдает национальное законодательство и уважает права других лиц, в частности, права лиц, принадлежащих к большинству населения или принадлежащих к другим национальным меньшинствам.

## Статья 21

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не может быть истолковано как подразумевающее какое-либо право любого лица заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, противоречащие основополагающим принципам международного права, особенно принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

## Статья 22

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не может быть истолковано как ограничивающее или ущемляющее какие-либо права человека и основные свободы, которые могут быть признаны в соответствии с законодательством любой Договаривающейся Стороны или любого другого Договора, участником которого является данная Сторона.

## Статья 23

Права и свободы, вытекающие из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции, в той мере, в какой они являются предметом соответствующих положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, понимаются как соответствующие положениям последних.

## Статья 30

1. Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении может указать территорию или территории, за международные отношения которых она несет ответственность и к которым будет применяться настоящая рамочная Конвенция.

2. Любое государство может впоследствии в любой момент в заявлении на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить применение настоящей рамочной Конвенции на любую другую территорию, указанную в этом заявлении. В отношении этой территории настоящая рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное на основании положений двух предыдущих пунктов, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем уведомления, направляемого Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

В связи с принятием данного принципа открылась возможность прямого действия норм международного права и их применения различными государственными институтами, включая суды. Любые международно-правовые обязательства Российской Федерации автоматически становятся частью ее национальной правовой системы и, соответственно, могут непосредственно применяться различными органами, в том числе судами.

Российская Федерация подписала Рамочную конвенцию о защите национальных меньшинств (от 1 февраля 1995 г.) 28 февраля 1996 г. при вступлении в Совет Европы. 18 июня 1998 г. эта Конвенция была Россией ратифицирована. 21 октября 1998 г. ратификационные грамоты были депонированы в Секретариате Совета Европы.

Для России Конвенция вступила в силу 1 декабря 1998 г.

Настоящий доклад представлен в соответствии с п.1 ст.25 Конвенции. Это первый доклад о выполнении Российской Федерацией положений, содержащихся в данной Конвенции.

Доклад подготовлен Министерством иностранных дел Российской Федерации на основании информации, представленной различными министерствами и ведомствами, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Палатой по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации и научно-исследовательскими учреждениями. Просьба подготовить письменные ответы на соответствующие статьи Конвенции была направлена руководству Конгресса национальных объединений России.

Российская Федерация - одно из крупнейших в мире многонациональных государств, где проживают более 170 народов общей численностью около 140 млн. человек.

Россия исторически сложилась как полиэтническое государство. Большинство народов имеют своей исторической родиной территорию современной России. Так называемые "титутельные" этносы представлены 23-мя народами и являются представителями "классических" национальных меньшинств (азербайджанцы, армяне, белорусы, греки, грузины, казахи, киргизы, корейцы, латыши, литовцы, молдаване, немцы, поляки, таджики, туркмены, узбеки, украинцы, финны, эстонцы и др.). Число коренных малочисленных народов России достигает 65.

Численность различных этнических групп (в т.ч. меньшинств) колеблется от нескольких миллионов (украинцы) до 10 тыс. человек и менее (24 этноса). В целом меньшинства составляют около 20% населения Российской Федерации.

Успешная реализация национальной политики государства, где существует такое этническое, конфессиональное и культурное многообразие, возможна лишь при наличии прочной законодательной базы. основополагающим документом, регламентирующим обязательства государства в этой области, является Конституция Российской Федерации, которая гарантирует всем гражданам равенство прав и свобод, предусматривает право граждан самим определять свою национальную принадлежность, пользоваться родным языком, выбирать язык общения, обучения и т.п.

За последние годы на федеральном уровне принят ряд законов, создающих механизм реализации соответствующих статей Конституции и непосредственно связанных с правами национальных меньшинств. Это Законы "О национально-культурной автономии", "О гарантиях прав коренных малочисленных народов", "О гражданстве", "Об образовании", "О средствах массовой информации", "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации", "О свободе совести и о религиозных объединениях" и т.д. Новый Уголовный кодекс, принятый в 1996 г., предусматривает ответственность за нарушение равноправия граждан по признаку пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям, а также за действия, направленные на возбуждение национальной, расовой, религиозной вражды, унижение национального достоинства, равно как за пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религиозной, национальной или расовой принадлежности.

В стадии разработки или согласования находятся законопроекты "О национальных меньшинствах в Российской Федерации", "О принципах организации общин коренных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока", а также проект Указа Президента Российской Федерации "О мерах по недопущению разжигания национальной розни и ответственности должностных лиц". Процесс укрепления законодательной базы идет не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов федерации. Его интенсивность создает проблемы иного свойства - а именно необходимость преодоления подчас возникающего несоответствия между федеральными и местными законами.

Главная цель национальной политики - создание условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех граждан России, интеграции общества.

Эта цель наиболее полно отражена в Концепции государственной национальной политики, утвержденной 15 июня 1996 г. Указом Президента Российской Федерации. Концепция устанавливает следующие основные принципы государственной национальной политики:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;
- сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;
- равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;
- гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;
- право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;
- содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;
- своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов;
- запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды.

Государственная Дума Российской Федерации в своем заявлении от 6 ноября 1998 г. "О недопустимости действий и высказываний, осложняющих межнациональные отношения в Российской Федерации", подтверждает, что "национальный вопрос не может и не должен становиться предметом политических спекуляций... Исторический опыт развития России показал, что только на пути укрепления дружбы и согласия между народами может сохраниться единство нашего государства... В нашем Отечестве недопустимы действия и высказывания, осложняющие межнациональные отношения... Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации решительно осуждает любые чуждые народам России формы проявления национальной и религиозной нетерпимости и отмечает, что доброжелательность, взаимная поддержка, уважение национального достоинства всех народов были и остаются важнейшими факторами прочности российской государственности".

Задача обеспечения полноправного развития национальных меньшинств России имеет исключительно "важное значение для противодействия национальному и политическому экстремизму и сепаратизму. Защита прав национальных меньшинств для России - это условие сохранения ее государственности и территориальной целостности.

\* \* \*

В соответствии с Конституцией (ст. 1) "Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления".

Главой государства является Президент Российской Федерации (ст. 80 Конституции).

Законодательным органом Российской Федерации является Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации (ст. 94 Конституции). Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти (всего 178 членов). Государственная Дума состоит из 450 депутатов: 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам (мажоритарная однотуровая система относительного большинства);

225 депутатов - по спискам избирательных объединений по единому федеральному избирательному округу (пропорциональная система).

Исполнительную власть осуществляет Правительство Российской Федерации. Правительство состоит из Председателя Правительства, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

Согласно ст. 118 Конституции Российской Федерации "правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, административного и уголовного судопроизводства". Конституция Российской Федерации устанавливает правовой режим деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

П.4 ст. 15 Конституции Российской Федерации гласит, что "общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора".

\* \* \*

Для России характерно исторически сложившееся сочетание национально-территориального и административно-территориального принципов государственного устройства. В состав Российской Федерации входят 89 субъектов Федерации: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения, 1 автономная область и 10 автономных округов (ст. 65 Конституции Российской Федерации).

Из 89 равноправных субъектов федерации национально-государственными образованиями по сути являются 21 республика (ранее автономные республики, повысившие свой конституционный статус), 1 автономная область, 10 автономных округов, обладающие всей полнотой политической и административной автономии.

По составу населения эти субъекты являются полиэтническими. Только в 7 республиках из 21 лица, принадлежащие к титульной национальности, составляют более половины местного населения. В ряде республик большая часть титульной национальности проживает за пределами своего национально-государственного образования.

Нередка и иная ситуация, например, в Башкортостане, Татарстане, Туве и Якутии, где либо доля лиц титульной национальности велика либо где представители этой национальности составляют большинство в органах власти.

Для некоторых народов, относящихся к национальным меньшинствам, с начала 90-х годов в ряде субъектов Российской Федерации образованы национальные административно-территориальные единицы (более подробная информация дана в ответе на ст. 15 Конвенции).

\* \* \*

Валовый внутренний продукт Российской Федерации в 1998 г. составил 2685 млрд. рублей, ВВП на душу населения в 1998 г. - 18 275 тыс. рублей.

## Статья 1

Защита национальных меньшинств и прав у свобод лиц, принадлежащих к этим меньшинствам, является неотъемлемой частью международной защиты прав человека и в качестве таковой является областью международного сотрудничества.

Российская Федерация является членом ООН, Совета Европы, ОБСЕ, СГБМ, МОТ, ЮНЕСКО и сотрудничает с ними в вопросах, касающихся защиты национальных меньшинств.

Российская Федерация подписала и ратифицировала следующие международные конвенции, связанные с защитой национальных меньшинств:

Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.;

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г.;

Конвенцию о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.;

Конвенцию о предупреждении преступления геноцида и наказания за него от 9 декабря 1948 г.;

Международную конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 21 декабря 1965 г.;

Конвенцию о пресечении преступления апартеида и наказания за него от 30 ноября 1973 г.;

Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 г.;

Европейскую конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколы к ней;

Рамочную Конвенцию о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 г.

Ведется подготовка к подписанию Россией Европейской социальной хартии и Европейской Хартии региональных языков и языков меньшинств.

### Статья 3

1. Любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, имеет право свободного выбора рассматриваться или не рассматриваться как таковое, и этот выбор или осуществление прав, которые связаны с этим выбором, никоим образом не должны ущемлять данное лицо.

2. Лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, могут осуществлять права и пользоваться свободами, вытекающими из принципов, закрепленных в настоящей рамочной Конвенции, индивидуально, а также совместно с другими лицами.

Ст.26 Конституции Российской Федерации гласит: "Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности".

В действующем российском законодательстве отсутствует определение понятия "национальное меньшинство" и соответственно - перечень групп населения, признаваемых в качестве национальных меньшинств.

Ввиду сложного характера данной проблемы среди российских ученых и политиков еще не выработано единое мнение относительно критериев, определяющих понятие "национальное меньшинство".

В то же время практика показывает, что при реализации различного рода запросов национальных меньшинств в этническом составе Российской Федерации выделяют две группы образований:

- народы, сложившиеся исторически либо проживающие на территории России в течение длительного периода времени, которые условно можно назвать коренными народами;

- этнические группы относительно более позднего происхождения, чьи «материнские» этносы проживают за пределами Российской Федерации (страны СНГ и Балтии, а также Болгария, Венгрия, Германия, Корея, Польша, Финляндия и ряд других стран), а также не имеющие государственных образований вообще (ассирийцы, караимы, курды и цыгане).

Спорным среди российских этнографов и политиков является вопрос об отнесении к национальным меньшинствам национальных групп, представляющих российские народы, дисперсно или компактно проживающих за пределами своих национальных территориальных образований - субъектов Российской Федерации (башкиры, мордва, татары и ряд других этносов).

В государственной практике весь объем прав в области сохранения и развития родного языка, получения образования на родном языке и выбора языка обучения, сохранения и развития национальной культуры, создания экстерриториальной национально-



культурной автономии распространяется на все этнические группы (национальные меньшинства, коренные и малочисленные народы и т.п.).

#### Статья 4

1. Стороны обязуются гарантировать любым лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, право на равенство перед законом и на равную защиту со стороны закона. В связи с этим любая дискриминация, основанная на принадлежности к национальному меньшинству, запрещается.

2. Стороны обязуются принимать в необходимых случаях надлежащие меры с тем, чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к большинству населения. В связи с этим Стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

3. Меры, принимаемые в соответствии с положениями пункта 2, не рассматриваются как акт дискриминации.

Все граждане Российской Федерации имеют равный доступ к правосудию, в том числе лица, принадлежащие к национальным меньшинствам.

Конституция Российской Федерации (ч.ч.1 и 2 ст. 19) устанавливает равенство всех перед законом и судом. При этом государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности и языка. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой и религиозной принадлежности. Судебная защита каждого гражданина гарантирована также ст. 46 Конституции Российской Федерации.

Принцип равенства всех перед законом и судом закреплен также в ст. 7 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", в которой подчеркнуто, что суды не отдают предпочтения каким-либо органам, лицам, участвующим в процессе сторонам по признакам расовой, национальной и языковой принадлежности. Согласно ст. 10 данного Закона судопроизводство, кроме русского языка, может вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится суд. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

Принцип равенства всех перед судом независимо от расы, национальности и языка закреплен во всех действующих в Российской Федерации процессуальных кодексах.

В ст. 69 Конституции особо оговаривается гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Принятый 30 апреля 1999 г. Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" предусматривает судебную защиту прав малочисленных народов (ст. 14). Такой защите подлежат в том числе и исконная среда обитания, традиционный образ жизни и ведения хозяйства, а также промыслы малочисленных народов. При рассмотрении в судах дел, в которых участвуют лица, относящиеся к малочисленным народам, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, допускается участие в судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов.

В России уделяется внимание развитию институтов несудебной защиты прав и свобод человека и гражданина, призванных дополнить судебный механизм их обеспечения. В национальную систему несудебных государственных учреждений по защите прав и свобод граждан, в том числе лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, входят:

1. Генеральная прокуратура Российской Федерации;
2. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации;
3. Комиссия по правам человека при Президенте Российской Федерации.

Комитетом по делам национальностей Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации запланирована разработка законопроекта "О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР по вопросам ответственности за посягательство на целостность Российской Федерации и нарушение равноправия граждан".

#### Статья 5

1. Стороны обязуются поощрять создание благоприятных условий, позволяющих обеспечить лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможности поддерживать и развивать свою культуру, а также сохранять основные элементы их самобытности, а именно: религию, язык, традиции и культурное наследие.

2. Без ущерба для мер, принимаемых в рамках своей общей интеграционной политики, Стороны воздерживаются от любых политических или практических действий, имеющих целью ассимиляцию лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, вопреки их воле, и защищают этих лиц от любых действий, направленных на такую ассимиляцию.

Конституция Российской Федерации устанавливает, что государственным языком на всей территории страны является русский язык. В то же время республики в составе федерации вправе устанавливать свои государственные языки, которые в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных учреждениях таких республик употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

Конституции отдельных республик содержат специальные нормы о сохранении и развитии национальных культур народов, проживающих на их территории, а также о праве этих национальных групп на создание своих национально-культурных объединений. Так, в Республике Бурятия "...обеспечивается свободное развитие наций и национальных групп, проживающих на ее территории, создаются условия для сохранения и развития ими своих традиций и обычаев, поощряется не противоречащая законодательству деятельность национально-культурных центров, ассоциаций и иных общественных формирований" (ч.2 ст.4 Конституции республики).

Конституцией Республики Башкортостан (ст.53) "...обеспечивается сохранение и защита интеллектуального и художественного наследия, приумножение культурных ценностей, сохранение и развитие культуры башкирского народа, национальных культур других народов, проживающих на территории Республики".

Федеральный закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" гарантирует право народов и иных этнических общностей на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания. Всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих государственных образований или не имеющим своей государственности, гарантируется право на культурно-национальную автономию (ст. 21).

В развитие гарантий, содержащихся в федеральных нормативных актах, в ряде республик были разработаны и приняты различные законы, отдельные нормы которых в той или иной степени затрагивают проблемы национально-культурного развития.

Так, например, Закон Республики Башкортостан от 13 июля 1993 г. "О культуре" признает равное достоинство Культур всех проживающих в республике народов и этнических общностей, устанавливает для всех народов, этнических, этно-конфессиональных и иных групп право на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания, формирование и развитие социокультурных инфраструктур. В законе обращается внимание на то, что политика в области создания, сохранения и распространения культурных ценностей одной национальности не должна наносить ущерба культурам других национальностей, проживающих на территории данной республики. Закрепляется протекционистская политика государства, ориентированная не только на

культурное развитие башкирского народа, но и сохранение культурной самобытности других этнических общностей посредством исключительных мер защиты и стимулирования. Эти меры предусмотрены республиканскими и федеральными государственными программами социально-экономического, национального и культурного развития. Возможности культурного развития национальных меньшинств в Башкирии могут быть реализованы путем использования права на культурно-национальную автономию, предоставленную ст.21 упомянутого закона.

В ряде субъектов Российской Федерации приняты законы, регламентирующие правовой статус национально-территориальных единиц на их территории. Так, например, Закон Бурятской ССР от 24 октября 1991 г. "О правовом статусе эвенкийских сельских (поселковых) Советов народных депутатов на территории Бурятской ССР" и Закон Республики Карелия от 22 ноября 1991 г. "О правовом статусе национального района, национальных поселкового и сельского Советов в Республике Карелия" приняты для содействия возрождению эвенкийского народа на территории Бурятии, финнов на территории Карелии, удовлетворения национальных, культурных, духовных и языковых запросов этих этносов. В обоих законах рассмотрены вопросы создания административно-территориальных единиц, включающие порядок и сроки определения границ и т.п., вопросы экономического развития, вопросы самофинансирования и финансовой помощи.

Правовой статус национальных меньшинств регламентируется также договорами и соглашениями между субъектами Российской Федерации. Практика заключения межрегиональных договоров и соглашений получила в последнее время широкое распространение. Наряду с прочими вопросами в этих документах стороны гарантируют всем гражданам, проживающим на их территориях, равные права и свободы независимо от национальности, языка и вероисповедания, и обязуются содействовать взаимообогащению культур народов (в т.ч. культурному обмену), обеспечивать сохранение и функционирование родных языков, культур, обычаев и традиций, способствовать развитию национального самосознания. В договоры включены специальные положения, на основании которых стороны берут на себя взаимные обязательства создавать необходимые условия для удовлетворения потребностей и интересов национальных диаспор, проживающих на территории сторон. В качестве примера можно привести Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Удмуртской Республикой от 16 июня 1992 г.; Договор о дружбе и сотрудничестве между Республикой Татарстан и Республикой Марий Эл от 18 сентября 1992 г.; Договор о дружбе и сотрудничестве между Чувашской Республикой и Республикой Башкортостан от 24 марта 1994 г.; Договор о дружбе и сотрудничестве между Кабардино-Балкарской Республикой и Краснодарским краем от 21 мая 1994 г. и другие двусторонние соглашения.

Особое место в этом процессе занимают национально-культурные автономии, которые представляют собой общественное объединение граждан, относящих себя к определенным этническим общностям. Подобные объединения действуют на основе добровольной самоорганизации и активно участвуют в решении вопросов, связанных с развитием языка, образования и культуры соответствующих этносов. Эта реальная форма самоопределения и реализации прав национальных меньшинств особенно актуальна для этносов, не имеющих территориальной автономии в силу своего дисперсного расселения.

Статус национально-культурной автономии определен Федеральным законом от 17 июня 1996 г. "О национально-культурной автономии", Федеральным законом от 19 мая 1995 г. "Об общественных объединениях", а также "Основами законодательства Российской Федерации о культуре".

По данным органов юстиции, в субъектах Российской Федерации зарегистрировано более 250 национально-культурных автономий (НКА), из них 7 федерального (белорусская, корейская, лезгинская, немецкая, сербская, татарская и украинская), 73 регионального и 175 местного уровня. На сегодня среди субъектов Российской Федерации наибольшее количество НКА зарегистрировано в Москве (45), Свердловской области (25) и

Краснодарском крае (8). Из 30 национальностей, образовавших свои автономии, наибольшую активность проявляют татары (30 НКА), евреи (20 НКА) и немцы (19 НКА).

Планируется разработка программы мероприятий по дальнейшей активизации развития и сохранения культуры, языка, традиций национальных меньшинств. Пока на федеральном уровне реализуется одна такая программа - федеральная Целевая программа развития социально-экономической и культурной базы возрождения российских немцев на 1997-2006 г.г., подготовленная во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 6 июня 1996 г. «О дополнительных мерах по обеспечению реабилитации российских немцев» и соответствующего Поручения Правительства Российской Федерации от 13 июня 1996 г. Финансирование Программы осуществляется совместно Россией и Германией.

На реализацию программных мероприятий в 1998 г. было предусмотрено 99 млн. рублей. Фактическое состояние финансирования программы по итогам 1998 г. составило 61,8 млн. рублей.

В рамках реализации данной программы, в частности, осуществляются практические меры по созданию единого информационного пространства, обеспечивающего процесс возрождения культуры и языка российских немцев, разработана концепция национального образования и подготовки кадров российских немцев, базисный учебный план для национальных школ. В шести регионах Российской Федерации, где российские немцы проживают компактно, сформирована система учреждений - российско-немецких домов и центров культуры для реализации национальных программ в области образования и культуры российских немцев (одновременно являются центрами межнационального общения). В 24 субъектах Российской Федерации и на федеральном уровне созданы национально-культурные автономии российских немцев. Эта программа осуществляется на двусторонней основе.

В стадии доработки находятся аналогичные федеральные целевые программы развития и возрождения тюркских и финно-угорских народов.

В развитие Концепции государственной национальной политики в республиках, краях, областях и округах (всего в 61 субъекте Российской Федерации) начата разработка и реализация региональных концепций национальной политики, учитывающих социально-экономические, этнические и демографические особенности каждого конкретного субъекта федерации. Такого рода концепции и программы разрабатываются и осуществляются в Башкирии, Бурятии, Карелии, Коми, Марий Эл, Мордовии, Саха (Якутии), Татарстане, Удмуртии и Чувашии, в Ставропольском крае, Калининградской, Курганской, Оренбургской, Пермской, Самарской, Саратовской, Тюменской и Челябинской областях и в ряде других субъектов федерации. Концепции подкреплены конкретными мерами по сохранению и развитию культуры и языка народов, населяющих тот или иной регион. В бюджетах ряда субъектов Российской Федерации предусмотрена специальная строка по финансированию культурно-образовательных учреждений и деятельности национально-культурных объединений. Например, на мероприятия по национально-культурному развитию цыган Правительство России выделило 150 млн. рублей. Это была одноразовая помощь, оказанная одной из цыганских организаций в соответствии со специальным распоряжением Правительства Российской Федерации.

Особо следует отметить те усилия, которые прилагает Правительство Москвы для создания и обеспечения возможностей по сохранению и развитию культуры и языка национальных меньшинств в условиях полиэтнического и многоконфессионального столичного мегаполиса.

Одним из основных направлений национальной политики в Москве является развитие системы этнокультурного образования, что на практике реализуется через общеобразовательные школы, культурно-образовательные центры, учебно-воспитательные комплексы (УВК), лицеи, колледжи, детские сады. На сегодняшний день Комитетом образования Москвы открыто 15 общеобразовательных школ с этнокультурным (национальным) компонентом образования - азербайджанским, армянским, еврейским,

корейским, литовским и татарским, а также ряд русских культурологических школ; 7 учебно-воспитательных комплексов (УВК) с изучением армянской, грузинской и еврейской культур, русские культурологические и многонациональные УВК с 17-тью национальными объединениями; 4 дошкольных учреждения с изучением русской, еврейской, немецкой и татарской культуры; 10 культурно-образовательных национальных центров (в т.ч. азербайджанский, армянский, дагестанский, польский, русский, татарский, украинский и цыганский), а также 4 лицея по развитию ремесел. Все учебные заведения являются государственными. Их финансирование осуществляется за счет бюджетных средств.

Что касается т.н. процессов ассимиляции, то Россия имеет многовековой опыт сохранения уникальных культур народов, в том числе и малочисленных. Законодательные меры, политика и практика российского государства в достаточно высокой степени позволяют сохранить культурное и языковое разнообразие этнических групп и воспрепятствовать их ассимиляции, если это не является свободным и добровольным выбором таких групп.

#### Статья 6

1. Стороны поощряют дух терпимости и диалог между культурами, а также принимают эффективные меры по содействию взаимному уважению, взаимопониманию и сотрудничеству между всеми лицами, проживающими на их территории, независимо от их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности, особенно в области образования, культуры и средств информации.

2. Стороны обязуются принимать все надлежащие меры для защиты лиц, которые могли бы стать жертвами угроз или актов дискриминации, враждебности или насилия по причине их этнической, культурной, языковой или религиозной принадлежности.

Законодательная база в области национальных отношений. Концепция государственной национальной политики закладывают прочную основу для успешной реализации усилий государства, направленных на укрепление взаимопонимания и сотрудничества народов, населяющих Российскую Федерацию.

Во многих регионах осуществляются программы мероприятий в этой области; что позволяет сохранять достаточно высокий уровень взаимодействия и межкультурного сотрудничества представителей различных групп. Так, в Омской области разработан проект "Решение национально-культурных проблем Омской области", в Оренбургской области была реализована Целевая комплексная программа поддержки развития национальных культур народов Оренбуржья на 1996-97 гг., в Пермской области - Целевая комплексная программа поддержки развития национальных культур народов Прикамья на 1996-98 гг., Программа "Национальное развитие и межнациональное согласие в Томской области на 1997-2000 гг." и другие. Разработаны проекты программ "Национальное развитие и межнациональное сотрудничество народов Удмуртии", "Национальное развитие и межнациональное сотрудничество народов Мордовии".

В Москве создание Московского дома национальностей, под крышей которого соберутся представители разных национальностей и получают возможность общаться с земляками и представителями других этносов. Предполагается открытие мастерских национального творчества.

Традицией стало проведение совместных мероприятий в Москве, таких, например, как праздник "Созвездие дружбы", в котором участвуют творческие коллективы и известные деятели национальных культур. В Москве регулярно проводятся дни культуры субъектов Российской Федерации, а также дни культуры государств-участников СНГ. Объединяющей идее сотрудничества подчинены конференции и "круглые столы", тематика которых затрагивает не только представителей определенной этнической общности, но и другие народы. Например, традиционный круглый стол "Культурный диалог народов Кавказа в Москве", проводимый Комитетом общественных и межрегиональных связей Правительства Москвы и Ассоциацией "Женщины Кавказа", где обсуждаются вопросы стабилизации межэтнических отношений и роль сотрудничества и взаимопонимания народов. Московская

радиокомпания "Московский радиоцентр" в программе "Столица" на русском языке рассказывает о жизни национальных общин Москвы, о деятельности национально-культурных объединений и других учреждений.

Происходят позитивные изменения в освещении средствами массовой информации проблем национальной политики (появление программ, посвященных культурам народов России, проблемам федерализма, национальной нетерпимости и экстремизма). В перспективе - решение задачи создания федерального информационного пространства межнационального общения, формирования общественного мнения в духе сотрудничества, солидарности и дружбы всех народов России.

На сегодняшний день ведущую роль в системе федеральных электронных СМИ играет Всероссийская государственная телерадиокомпания (ВГТРК), активно сотрудничающая со многими регионами России, а также с Республикой Беларусь и государствами Балтии. Она охватывает более 96% населения страны. Именно на этом государственном канале, прежде всего, формируются передачи по национальным проблемам. Проблемы жизни этносов на постсоветском пространстве, а в России - представителей диаспор, освещаются Межгосударственной телерадиокомпанией "Мир", передачи которой транслируются на радиостанции "Маяк" и на первом канале телевидения (ОРТ).

Действующее законодательство содержит достаточные гарантии защиты лиц, которые могли бы стать или стали жертвами угроз, дискриминации, враждебного отношения либо насилия в связи с их этнической, культурной, языковой принадлежностью либо вероисповеданием.

В частности, Уголовный кодекс Российской Федерации (ст. 136) предусматривает, что нарушение равноправия граждан в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред правам и законным интересам граждан, - является противоправным деянием и подлежит наказанию. Ст. 282 Кодекса устанавливает ответственность за возбуждение национальной, расовой вражды, унижение национального достоинства. Совершение преступлений по национальным, расовым или религиозным мотивам является отягчающим обстоятельством.

Ежегодно в России возбуждается около 20-25 уголовных дел по составам преступлений, предусмотренных ст.ст. 136 и 282 УК России. Прокуратуры субъектов Федерации, краев и областей реагируют на факты нарушения прав национальных меньшинств, деяний, совершенных на почве межнациональных конфликтов. Только в течение 1992-1995 гг. Ростовской областной прокуратурой было опротестовано свыше 30 незаконных приказов казачьих атаманов и решений казачьих кругов, затрагивавших национальные вопросы, в которых содержались требования о выселении за пределы области семей даргинцев, турок-месхетинцев, чеченцев и лиц других национальностей. Дважды прокуратура обращалась в Ростовский областной суд с заявлениями о пресечении нарушений прав национальных меньшинств. Требования прокуроров области были удовлетворены. Благодаря принятым мерам межнациональная обстановка на территории этого субъекта Российской Федерации в настоящее время стабилизировалась.

На протяжении 1998-1999 гг. в прокуратуру Краснодарского края периодически обращались представители краевого отделения международного общества турок-месхетинцев "Ватан" по поводу окончательного определения статуса проживающих на Кубани лиц этой этнической группы. Органы законодательной власти края неоднократно принимали нормативные акты, направленные на ограничение прав турок-месхетинцев, переселившихся в Россию из Киргизии, при регистрации по месту жительства и приобретении жилья. После принятия мер прокурорского реагирования все эти антиконституционные акты были приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Ряд уголовных дел был возбужден региональными органами прокуратуры в связи с действиями, направленными на разжигание национальной розни (Республика Ингушетия, Краснодарский край и Ставропольская область).

Судебная практика последних лет свидетельствует о необходимости усиления механизма защиты прав национальных меньшинств, в том числе и на основании ст. 136 УК России (нарушение равноправия граждан).

#### Статья 7

Стороны обеспечивают уважение прав каждого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу мирных собраний и свободу ассоциаций, свободу выражения мнения и свободу мысли, совести и религии.

Свобода собраний и ассоциаций национальных меньшинств обеспечивается Конституцией Российской Федерации (ст.ст. 30 и 31), Федеральными законами "Об общественных объединениях", "О национально-культурной автономии", а также рядом других законов, отдельные положения которых касаются создания объединений, имеющих своей целью сохранение и развитие национально-культурной самобытности.

В настоящее время на территории Российской Федерации на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровнях насчитывается несколько тысяч объединений различного характера. Немалую часть из них составляют национальные объединения, деятельность которых направлена на сохранение культуры, языка, традиций и обычаев народов России. Практически во всех субъектах Российской Федерации созданы и активно действуют национальные общественные объединения. Так, в Москве насчитывается около 80 таких объединений, в Санкт-Петербурге - свыше 100. В Самарской области более 50 организаций, объединяющих людей свыше 20 национальностей: азербайджанских - 3, армянских - 2, грузинских - 1, еврейских - 23, казахских - 1, корейских - 1, мордовских - 3, немецких - 3, польских - 1, русских - 7, таджикских - 1, татарских - 3, украинских - 2, цыганских - 1 и чувашских - 3.

В Новосибирской области на 1 января 1999 г. действуют более 30 национальных объединений и культурных центров. Наиболее крупные из них (немецкий, татарский и украинский) созданы при Комитете по культуре Администрации области и имеют статус государственных учреждений культуры.

Наиболее известными объединениями межрегионального и федерального уровня являются: Общероссийское мусульманское общественное движение "НУР"; Общероссийское общественно-политическое движение "Союз мусульман России"; Общероссийское общественно-политическое движение "Башлам"; Международный союз греческих объединений "Понтос"; Узбекское землячество "Ватандош"; Черкесская (адыго-абазинская) Отечественная Хосэ; Ассоциация корейцев России; Общество "Бирлик" ногайского народа; Международный союз ассирийских общественных организаций "Ассирийский Конгресс"; Общество грузин в России; Уйгурская научно-культурная ассоциация; Ассоциация финно-угорских народов; Объединение греческих обществ России; Конгресс поляков в России.

Административные органы субъектов Российской Федерации оказывают национальным объединениям различного рода поддержку в проведении конференций, конкурсов, фестивалей литературно-тематических вечеров, выставок и других мероприятий, как то: финансирование (в настоящее время в ограниченных размерах), предоставление помещений, содействие в организации этнического радио- и телевидения. В ряде субъектов Российской Федерации (Москве, Тюменской, Оренбургской и других областях) предусмотрено финансирование деятельности национальных объединений.

Так, например, Глава администрации Ульяновской области выделил Ульяновской татарской национально-культурной автономии на льготных условиях помещение, материально-технические средства, оборудование, а также средства связи. Предусмотрено ежегодное выделение бюджетных средств на содержание автономии и проведение отдельных ее мероприятий. Финансовая поддержка оказана и чувашской национально-культурной автономии.

Усиливающейся тенденцией стало объединение различных общественных организаций в более крупные образования. Так, в Республике Татарстан была создана Ассоциация национально-культурных обществ Республики Татарстан, объединяющая 22 общественные организации. В Камчатской области функционирует Камчатский центр национальных культур, объединяющий более 30 национально-культурных организаций области. В Ямало-Ненецком автономном округе создана Тюркская национально-культурная автономия, объединяющая представителей разных национальностей.

На федеральном уровне в 1994 г. создан общественный союз всероссийских и межгосударственных организаций национальных диаспор -Конгресс национальных объединений России (КНОР), который поддерживает конструктивное взаимодействие с государственными структурами. На базе Президиума КНОРа был сформирован первый состав Консультативного совета по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации, совещательного органа, действующего на общественных началах (учрежден Постановлением Правительства от 18 декабря 1996 г.).

Консультативный совет создан во исполнение ст.7 закона "О национально-культурной автономии". В его состав вошли представители национальных объединений России - азербайджанской, армянской, ассирийской, греческой, грузинской, еврейской, корейской, курдской, молдавской, немецкой, польской и украинской, других национальных общественных организаций федерального уровня.

Согласно ст.38 Закона "Об общественных объединениях", надзор за соблюдением законов общественными объединениями осуществляет Генеральная прокуратура Российской Федерации. Орган, регистрирующий общественные объединения, осуществляет контроль за соответствием их деятельности уставным целям; "финансовые органы осуществляют контроль за источниками доходов общественных объединений, размерами получаемых ими средств и уплатой налогов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах".

#### Статья 8

Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащем к национальному меньшинству, право исповедовать свою религию или выражать убеждения, а также право создавать религиозные учреждения, организации и ассоциации.

Право граждан открыто исповедовать любую религию и выражать свои убеждения закреплено в ст.28 Конституции Российской Федерации, Кроме того, все эти положения подробно раскрыты в Федеральном законе от 26 сентября 1997 г. "О свободе совести и о религиозных объединениях". В нем, в частности, говорится, что "в Российской Федерации гарантируются свобода совести и свобода вероисповедания, в том числе право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать и менять, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними..." (п.1 ст.3). "Установление преимуществ, ограничений или иных форм дискриминации в зависимости от отношения к религии не допускается" (п.3 ст.3).

"Государство регулирует предоставление религиозным организациям налоговых или иных льгот, оказывает финансовую, материальную и иную помощь религиозным организациям в реставрации, содержании и охране зданий объектов, являющимися памятниками истории и культуры, а также в обеспечении преподавания общеобразовательных дисциплин в образовательных учреждениях, созданных религиозными организациями в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании" (п.3 ст.4).

Россия - многоконфессиональное государство, народы которого исповедуют более 50 религиозных верований, все виды религий. Всего в Российской Федерации насчитывается свыше 55 млн. православных, около 15 млн. мусульман, более 2 млн. старообрядцев и примерно такое же количество иудеев, 1 млн. буддистов, протестантов, свыше 1 млн.



верующих других конфессий. В ряде регионов доля лиц, исповедующих ту или иную религию, составляет до 40% от всего населения.

Русская Православная Церковь является самой крупной конфессией в Российской Федерации. За последние 10 лет резко возросло количество монастырей (с 21 в 1988 г. до 438 в 1998 г.), почти в 10 раз увеличилось количество религиозных учебных заведений: с 5 в 1988 г. до 52 в 1997 г.

Сегодня в России около 7 тыс. мечетей. На 1 января 1999 г. было зарегистрировано 3072 мусульманских объединений. Основным направлением их деятельности является участие в формировании и развитии системы религиозного воспитания и образования. В 1997 г. в России функционировало свыше 100 религиозных мусульманских учебных заведений.

Последнее десятилетие ознаменовалось резким ростом количества еврейских религиозных объединений (с 26 в 1991 г. до 130 в 1999 г.). В феврале 1993 г. был учрежден Конгресс еврейских религиозных общин и организаций России (КЕРООР), в который на данный момент входят 74 общины традиционного иудаистского направления. Кроме того, существуют общины «прогрессивных иудеев» и хасидов. В настоящее время в стране насчитывается 37 действующих синагог (из них 5 - в Москве). Самой крупной российской синагогой является Московская хоральная синагога. При ней открыт культурный центр с читальным залом. 2 сентября 1998 г. в столице России состоялось открытие Мемориальной синагоги - первого еврейского культового здания, построенного в стране после 1917 г.

Регионами традиционного распространения буддизма, последователи которого появились в России в XV веке, являются Бурятия, Калмыкия, Тува, Иркутская и Читинская области. Одной из крупных буддистских организаций остается Традиционная Сангха России (Бурятия). На 1 января 1999 г. в России зарегистрировано и действует 167 таких религиозных общин.

В России также зарегистрировано 227 организации Римско-католической Церкви, имеющих приходы практически во всех регионах страны.

Государство оказывает поддержку религиозным общинам путем передачи культовых зданий, строительства объектов религиозно-культового назначения, предоставления земель под строительство таких объектов, финансирования отдельных мероприятий религиозных организаций.

Большое внимание органами государственной власти уделяется роли религии в развитии межнациональных отношений. Осуществляется взаимодействие с религиозными объединениями по проблемам национального примирения и согласия. С этой целью регулярно проводятся встречи с лидерами Духовных. Управлений мусульман России, Русской Православной Церкви, религиозных иудаистских организаций, Традиционной Сангхи буддистов, объединениями религиозных меньшинств, в частности, с кришнаитами, "Свидетелями Иеговы" и другими организациями.

Органами государственной власти оказывается организационное и финансовое содействие в проведении научных конференций и семинаров. Так, например, по результатам Всероссийской научно-практической конференции "Ислам в России: традиции и перспективы" выпущены специальные номера газеты "Минбаре Ислам", сборник "Ислам в России" с публикацией всех выступлений и материалов конференции. Издана книга, посвященная 200-летию со дня рождения имама Шамиля, оказана практическая помощь в проведении научно-практической конференции "Христианство и ислам на рубеже XXI в.", организованной администрацией Оренбургской области (апрель-май 1998 г.).

#### Статья 9

1. Стороны обязуются признавать, что право любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, на свободу выражения мнения включает свободу придерживаться какого-либо мнения и свободу получать и обмениваться информацией или идеями на языке меньшинства без вмешательства со стороны

государственной власти и независимо от границ. В рамках своих правовых систем Стороны обеспечивают, чтобы лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, не подвергались дискриминации в отношении доступа к средствам информации.

2. Положения пункта 1 не препятствуют Сторонам вводить без какой-либо дискриминации и на основе объективных критериев лицензирование деятельности предприятия радиовещания, телевизионного вещания или кинематографа.

3. Стороны не препятствуют созданию и использованию печатных средств информации лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам. В рамках законодательства, регулирующего деятельность радиовещания и телевизионного вещания, Стороны обеспечивают, насколько это возможно и с учетом положений пункта 1, лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, возможность создания и использования собственных средств информации.

4. В рамках своих правовых систем Стороны принимают надлежащие меры для облегчения доступа лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, к средствам информации для поощрения терпимости и обеспечения культурного плюрализма.

Ст.29 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому "свободу мысли и слова", "право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом", обеспечивает свободу средств массовой информации. Свое дальнейшее развитие эти принципы получили в Законах "О средствах массовой информации", "О национально-культурной автономии", а также других нормативных актах. При этом Законом "О средствах массовой информации" не предусматривается каких-либо ограничений, касающихся языка регистрируемого средства массовой информации и запрещается использование СМИ для разжигания национальной и религиозной нетерпимости и розни.

В настоящее время в различных регионах Российской Федерации в общей сложности издается более 400 газет и журналов на 59 языках народов России.

Так, например, в Москве печатные СМИ выходят на 9 языках (армянском, грузинском, идиш, курдском, немецком, татарском, украинском, цыганском, чеченском); в Краснодарском крае - на 6 языках (адыгейском, армянском, греческом, грузинском, курдском, немецком); в Оренбургской области - на 4 языках (башкирском, казахском, немецком, татарском); в Астраханской области - на 3 языках (казахском, немецком, татарском); в Самарской области на 3 языках (польском, татарском, чувашском); в Ульяновской области - на 3 языках (немецком, татарском, чувашском); в Челябинской области - на 3 языках (башкирском, татарском, украинском); в Сахалинской области - на 2 языках (корейском и нивхском), в Республике Карачаево-Черкессия - на 2 языках (абазинском и ногойском); в Ростовской области - на 2 языках (армянском и цыганском); в Алтайском крае - на немецком языке. В Ставропольском крае выходят 2 газеты на армянском языке (3 издания); в Тюменской области - 2 газеты на татарском языке; в Камчатской области - 1 газета "Абориген Камчатки" на 4 языках (алеутском, ительменском, корякском и эвенкийском); в Корякском автономном округе - 1 газета "Народовластие" на 4 языках (ительменском, чукотском и эвенском).

Издание газет и выпуск радиопередач на родном языке финансируется за счет бюджета местных администраций и частично за счет спонсоров и взносов общественных объединений.

В Российской Федерации радиовещание ведется на 43 языках, а телевизионное - на 33 национальных языках. Все республиканские и многие областные телерадиокомпании наряду с вещанием на русском языке транслируют передачи также и на соответствующих национальных языках.

Так, ГТРК "Дагестан" вещает на аварском, азербайджанском, даргинском, лакском, лезгинском, ногойском, табасаранском, татском и чеченском языках; ГТРК "Башкортостан" - башкирском, марийском, татарском, удмуртском и чувашском; ГТРК "Оренбург" -

башкирском, белорусском, казахском, мордовском, немецком, татарском и украинском; Эвенкийская ГТРК "Хэглэн" - кетском, эвенкийском и якутском.

В программах региональных телерадиокомпаний (ТРК), где объем вещания на национальных языках ограничен, преобладают информационные жанры - новости, интервью, репортажи. ТРК, имеющие значительные объемы такого вещания, используют и другие формы телерадиожурналистики, включая художественные - очерки и композиции, аудио- и видеофильмы, телерадиожурналы, литературно-музыкальные, театральные программы.

Так, Калмыцкая ГТРК инсценирует канонические главы национального героического эпоса "Джангар", ГТРК "Чувашия" готовит серию телепрограмм о деятелях национальной культуры и искусства, ГТРК "Удмуртия" - цикл передач "Марзан" - о национальных традициях и современном искусстве.

Региональные ТРК стремятся сотрудничать друг с другом при освещении общих национальных проблем. В качестве примера можно привести цикл передач "Финно-угорский мир", который выходит в ГТРК "Удмуртия" и готовится тележурналистами этого содружества.

ГТРК "Каббалктелерадио" совместно с радиожурналистами Адыгеи, Карачаево-Черкесии и Ставрополя выпускает программу "Согласие" (выходит в Нальчике). Вещание идет на трех государственных языках – балкарском, кабардинском и русском.

Соответствующие федеральные службы России оказывают содействие в освещении федеральными и региональными электронными СМИ всех аспектов современной жизни малых этносов, а также событий и фактов республиканского масштаба, служащих упрочению взаимосвязей и сотрудничества народов России; в обеспечении телерадиопрограмм региональных телекомпаний, вещающих на национальных языках, необходимыми аудио- и видеоматериалами из Госфонда; в подготовке совместных телерадиопрограмм и обмене телерадиопередачами между ТРК, вещающими на национальных языках; в финансировании в рамках государственного бюджета региональных телерадиокомпаний, в том числе вещающих на национальных языках; в развитии материально-технической базы и научном обеспечении национального телерадиовещания; в подготовке национальных кадров в Институте повышения квалификации работников телевидения и радиовещания.

#### Статья 10

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право свободно и беспрепятственно пользоваться языком своего меньшинства устно и письменно в частной жизни и публично.

2. В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, в случаях, если эти лица просят об этом и если такие просьбы отвечают реальным потребностям, Стороны будут стремиться обеспечить, насколько это возможно, условия, позволяющие использовать язык меньшинства в отношениях между этими лицами и административными властями.

3. Стороны обязуются гарантировать право любого лица, принадлежащего к национальному меньшинству, получить в кратчайший срок на языке, который оно понимает, информацию о причинах его ареста, характере и причине любого выдвинутого против него обвинения, а также вести защиту на этом языке, получая для этого при необходимости бесплатную помощь переводчика.

В Российской Федерации каждый имеет право на использование родного языка, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества (ст.26 Конституции).

Реализация принципа равноправия и самоопределения народов, лежащего в основе федеративного устройства Российской Федерации, в сфере языковых отношений нашла свое выражение в закреплении за республиками права устанавливать свои государственные языки, которые употребляются в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации (ст.68 Конституции).

Федеральный закон от 24 июля 1998 г. "О языках народов Российской Федерации" предусматривает возможность для каждого гражданина Российской Федерации пользоваться тем языком, которым он владеет. Гражданам Российской Федерации, не владеющим государственным языком Российской Федерации либо государственным языком республики, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. При этом обеспечивается соответствующий перевод. Гражданам, не владеющим тем языком, на котором ведется заседание, совещание, собрание в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях, в случае необходимости обеспечивается перевод на приемлемый для этих граждан язык или на государственный язык Российской Федерации. Граждане вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке Российской Федерации, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют (ст. 15).

Закон содержит положения об использовании языков народов Российской Федерации в официальной сфере. В частности, он определяет в качестве рабочего языка высших законодательных органов Российской Федерации государственный язык Российской Федерации. В то же время народным депутатам предоставляется право использовать в работе государственные языки республик и в случае необходимости, любой другой язык России с обеспечением перевода на государственный язык Российской Федерации (ст. 11).

В Законе регулируются вопросы использования языков при проведении выборов в законодательные органы, Президента Российской Федерации, референдумов, когда используются государственный язык, государственные языки республик в составе Российской Федерации и иные языки, определяемые законодательством Российской Федерации и республик в ее составе (ст. 14).

Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" также определяет, что лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов, созданные в целях сохранения и развития своей самобытной культуры и в соответствии с законодательством Российской Федерации, вправе сохранять и развивать родные языки, получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации.

В ряде республиканских законов о языках закрепляется право на использование языков в местах компактного проживания национальных меньшинств. Ст. 12 Закона Республики Бурятия "О языках народов Республики Бурятия" устанавливает право малочисленного населения (татары, эвенки и др.) при условии его компактного проживания на применение языка большинства населения данной местности в деятельности государственных органов, делопроизводства, проведении выборов и референдумов. Аналогичная норма предусмотрена для национальных меньшинств Законом Республики Татарстан, где язык национального меньшинства в местах его компактного проживания может использоваться наряду с государственными языками в официальных сферах (ст.ст. 3 и 15). В законах о языках некоторых республик предусмотрены и другие дополнительные возможности использования языков национальных меньшинств с учетом интересов местного населения. Языковые гарантии народов и национальных меньшинств содержатся не только в специальных актах о языках, но и в других законах субъектов Федерации. Например, законодательство Республики Татарстан предусматривает публикацию всех решений государственных органов, касающихся проведения референдума на государственных языках республики, а в местностях компактного проживания других народов, у которых родными языками не являются государственные языки народов Татарстана, также на языках этих народов.

В соответствии со ст. 17 Уголовно-процессуального кодекса (УПК) РСФСР судопроизводство ведется на русском языке или на языке автономной республики,

автономной области, автономного округа или на языке большинства населения данной местности.

Участвующим в деле лицам, не владеющим языком, на котором ведется судопроизводство, обеспечивается право делать заявления, давать показания, выступать в суде на родном языке и пользоваться услугами переводчика в порядке, установленном ст. 8 УПК.

Следственные и судебные документы, в соответствии с установленным УПК РСФСР порядком, вручаются обвиняемому в переводе на его родной язык или другой язык, которым он владеет (ст. 17).

Обеспечение подсудимого, не владеющего языком, на котором ведется процесс, переводчиком является одним из основных конституционных принципов правосудия, несоблюдение которого влечет отмену приговора.

При задержании лица, подозреваемого в совершении преступления, или применения к нему меры пресечения в виде заключения под стражу до предъявления обвинения и в случае, если задержанный не владеет языком, на котором ведется судопроизводство, участие защитника и переводчика обязательно.

На лицо, не владеющее языком, на котором ведется судопроизводство, вне зависимости от его статуса (подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, свидетель, гражданский истец, гражданский ответчик) распространяются те же положения УПК, которые действуют в отношении вышеуказанной категории лиц.

Таким образом, любое ограничение прав обвиняемого, подсудимого либо защитника, обусловленное незнанием ими языка, на котором ведется судопроизводство, и необеспечение этим лицам возможности пользоваться родным языком на любой стадии процесса, является нарушением норм уголовно-процессуального законодательства.

Переводческая служба используется в российской судебной практике, но в целом, вследствие широкого распространения двуязычия и свободного владения жителями России русским языком подобная необходимость возникает относительно редко.

#### Статья 11

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право пользоваться своей фамилией (патронимом), именами и отчеством на языке этого меньшинства, а также право на их официальное признание в соответствии с условиями, предусмотренными их правовыми системами.

2. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право размещать публично вывески, надписи и другую информацию частного характера на языке своего меньшинства.

3. В районах традиционного проживания значительного числа лиц, принадлежащих к национальному меньшинству. Стороны в рамках своих правовых систем, включая в случае необходимости соглашения с другими государствами, будут стремиться, с учетом конкретных условий, устанавливать указатели с традиционными местными наименованиями, названиями улиц и с другой, предназначенной для населения топографической информацией, также и на языке меньшинства, если в такой информации имеется достаточная потребность.

В законодательстве Российской Федерации не содержится ограничений права лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, на использование своей фамилии, имени и отчества, а также права указанных лиц размещать в общественных местах вывески, надписи и другую информацию частного характера на родном языке.

В соответствии с Федеральным законом "Об актах гражданского состояния", лицо, достигшее возраста четырнадцати лет, вправе изменить свое имя, включающее в себя фамилию, собственное имя и (или) отчество.

Порядок изменения фамилии, имени и отчества, установленный Федеральным законом "Об актах гражданского состояния" (глава VII), на территории Российской

Федерации является единым для всех граждан, независимо от их национальной принадлежности.

Документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, записи актов гражданского состояния и другие документы оформляются с учетом национальных традиций именования на государственном языке Российской Федерации, а на территории республики, установившей свой государственный язык, оформление указанных документов наряду с государственным языком Российской Федерации может вестись на государственном языке республики (ч.4 ст. 16 Закона Российской Федерации "О языках народов Российской Федерации").

В соответствии с ч.3 ст.8 Федерального закона "О наименовании географических объектов" и ст.23 Закона "О языках народов Российской Федерации" республики, входящие в состав Российской Федерации, вправе производить написание наименований географических объектов и оформление надписей и указателей также и на государственных языках народов на территориях компактного проживания.

Ч.2 ст.5 Федерального закона "О рекламе" предусматривает, что реклама на территории Российской Федерации распространяется на русском языке и, по усмотрению рекламодателей, на государственных языках республик и родных языках народов Российской Федерации.

В тоже время в соответствии с Международной конвенцией о дорожном движении в части создания на территории государств единой системы установки дорожных знаков и сигналов, в Российской Федерации принято производить надписи на знаках и указателях только на русском языке. На международных маршрутах они дублируются на английском языке. Надписи на знаках и указателях на языках национальных меньшинств действующими российскими нормативными актами не предусмотрены.

## Статья 12

1. Стороны в случае необходимости принимают меры в области образования и научных исследований с целью поощрения знания культуры, истории, языка и религии, как своих национальных меньшинств, так и большинства населения.

2. В этом контексте Стороны, в частности, создают возможности для подготовки преподавателей, обеспечения школьными учебниками и облегчают контакты между учащимися и преподавателями из различных общин.

3. Стороны обязуются обеспечивать равные возможности доступа к образованию на всех уровнях для лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

В последние годы в этой сфере произошли радикальные позитивные перемены. Если еще 5-7 лет назад преподавание ограничивалось единым курсом отечественной и всеобщей истории для всех школ страны, а пособий по истории культуры и истории религии не существовало вовсе, то ныне параллельно с общероссийскими учебниками во всех субъектах Российской Федерации разработаны учебные программы и изданы региональные пособия, достаточно полно излагающие прошлое населяющих народов, описывающие их культуру и верования, обычаи и традиции.

Эти учебные курсы преподаются в рамках регионального и школьного компонентов базисного учебного плана и органично дополняют общедифференциальные курсы истории, мировой художественной культуры и истории религии с учетом национально-региональных и этнокультурных особенностей той или иной конкретной территории.

В настоящее время количество наименований учебников и пособий по названным курсам создает возможность самого широкого выбора для учителей и учащихся. Можно констатировать, что в принципе данная задача решена и ведется работа по совершенствованию созданной базы в целях перехода к полноценному поликультурному образованию.

В высших учебных заведениях субъектов Российской Федерации гуманитарно-педагогического профиля есть факультеты, отделения по подготовке преподавателей национальных языков, истории. Например, в Бурятском госуниверситете - эвенкийское

отделение, в Оренбургском -казахское и т.п. В рамках федеральных и региональных национально-культурных автономий разрабатываются программы по сохранению и развитию языков и культур, предусматривается разработка учебников с учетом страноведческого фактора, например учебники украинского языка и истории для проживающих в России украинцев. К сожалению, финансовые проблемы серьезно затрудняют полноценную реализацию этих целей.

Что касается учителей, то при их подготовке полностью отсутствует какая-либо дискриминация по национальному признаку, и совершенно обычной является практика преподавания языка, истории и культуры данного народа преподавателем иной национальности. Это относится как к преподаванию русского языка, так и языков народов России. Особое внимание уделяется проблемам, связанным с вопросами образования и просвещения среди малочисленных народов Севера, ведущих самобытный образ жизни. В 1998 г. Министерство образования России разработало Концепцию реформирования системы дошкольного, общего среднего образования и подготовки кадров из числа коренных малочисленных народов Севера. Концепция была одобрена Правительством Российской Федерации. Ряд мероприятий, связанных с ее реализацией, осуществляется совместно с Министерством по делам федерации и национальностей, Министерством культуры и профильными комитетами Государственной Думы и Совета Федерации. Так, например, в Санкт-Петербурге для обучения коренных малочисленных народов Севера создана Государственная полярная академия.

Конституцией (ст.43) всем жителям Российской Федерации гарантируется общедоступное и бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование в муниципальных или государственных образовательных учреждениях.

Основное общее образование в Российской Федерации является обязательным. Каждый житель Российской Федерации имеет право на получение бесплатного высшего образования.

В соответствии со ст.2 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. "Об образовании" основными принципами государственной политики в области образования являются "...общедоступность и адаптивность к...уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся и воспитанников...". Одной из функций системы образования является защита национальных культур и региональных, культурных традиций в условиях многонационального государства (п. "б" ст.2).

#### Статья 13

1.В рамках своих образовательных систем Стороны признают за лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, право создавать и управлять своими собственными частными учреждениями в области образования и обучения.

2. Осуществление этого права не влечет никаких финансовых обязательств для Сторон.

В Российской Федерации не существует специального законодательства, регулирующего деятельность частных образовательных учреждений, созданных и управляемых лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам.

В соответствии с п.1 ст. 11 Федерального закона "Об образовании" учредителем образовательного учреждения могут быть граждане Российской Федерации и других государств. Образовательное учреждение создается учредителем по собственной инициативе и подлежит обязательной регистрации (п.1 ст.33). В регистрации образовательного учреждения не может быть отказано по мотивам нецелесообразности (п.2 ст.33). В соответствии с законом учредители имеют право обратиться в суд в течение месяца.

В соответствии с Законом "О национально-культурной автономии" национально-культурные автономии вправе "...создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации.." (ст.4).

Также в компетенцию федеральных органов исполнительной власти входит оказание материальной, правовой, организационной и иной помощи в создании негосударственных образовательных учреждений (ст. 12).

Сейчас во многих регионах складывается система этнокультурного образования, однако она осуществляется преимущественно в рамках государственной системы образования. Например, в Москве функционируют 47 учреждений национального образования: дошкольные учреждения, учебно-воспитательные комплексы, общеобразовательные школы, воскресные школы для детей и взрослых, лицеи, колледжи и т.д. Из них только 4 - частные: еврейские школы "Бет Егудит" и "Мигдал-Ор", а также два грузинских лицея.

При наличии достаточных финансовых средств любая община имеет возможность создать систему образования любого уровня, включая высшее.

#### Статья 14

1. Стороны обязуются признавать за любым лицом, принадлежащим к национальному меньшинству, право изучать язык своего меньшинства.

2. В районах традиционного проживания, а также там, где лица, принадлежащие к национальным меньшинствам, составляют значительное число, Стороны, в случае достаточной потребности в этом, стремятся обеспечить, насколько это возможно и в рамках своих образовательных систем, чтобы лица, принадлежащие к этим меньшинствам, имели надлежащие возможности изучать язык своего меньшинства или получать образование на этом языке.

3. Положения пункта 2 настоящей статьи проводятся в жизнь без ущерба для изучения официального языка или преподавания на этом языке.

Конституция Российской Федерации (ч.3 ст.68) гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

Права национальных меньшинств на сохранение и развитие родного языка и получение образования на этом языке подробно сформулированы в Федеральном законе "О языках народов Российской Федерации".

Закон Российской Федерации "Об образовании", конкретизируя соответствующие конституционные нормы, устанавливает гарантии равного права на образование для всех людей, включая представителей национальных меньшинств. В нем специально предусмотрена возможность получать основное общее образование на родном языке и введение государственных образовательных стандартов, включающих как федеральный, так и национальные компоненты.

Министерство образования осуществляет практическую деятельность по обеспечению условий и поддержки всех языков народов страны в качестве языков обучения и изучения (как учебного предмета).

Формат функционирования родных языков в системе образования (до какого класса, в качестве предмета или в качестве языка обучения и т.п.) определяется субъектом федерации и относится к его компетенции. Именно на этом уровне разрабатываются учебные программы и учебники, осуществляется подготовка и повышение квалификации педагогических кадров. Исключение составляют малочисленные народы Севера: учебно-методическое обеспечение преподавания их родных языков относится к компетенции федерального уровня управления.

В настоящее время в школах России обучение ведется на 38 языках (только в начальной школе; по 8-ми классной программе; в течение всего периода обучения в средней школе). В качестве учебного предмета в средних школах изучаются 75 национальных языков (в том числе языков национальных меньшинств). Общее количество таких школ в целом по стране составляет 9 тыс. Так, например, украинский язык как предмет изучается в 3 школах Башкирии, в одной школе Санкт-Петербурга и в Воркуте. Есть классы с изучением украинского языка в Краснодаре, Мурманске, Новом Уренгое, Пензе и Томске. В Тюмени планируется открытие большой (более чем на 1000 учащихся) украинской школы.



Факультативно украинский язык изучается в 6 школах Белгородской области и в 6 школах республики Коми. В Уфе также имеется 7 воскресных школ с изучением украинского языка. Есть подобные школы во Владивостоке, Екатеринбурге, Казани, Нижневартонске, Нижнекамске, Омске, Санкт-Петербурге, Сочи, Сургуте, Сыктывкаре и Тобольске.

В Москве при Государственном открытом педагогическом университете начал работать Украинский институт (с филиалом в Уфе). В Волгоградском и Воронежском педагогических университетах организовано внепрограммное изучение украинского языка. В Новосибирском госпединституте и Тюменском университете на филологических факультетах введена специализация "украинский язык и литература". В Томском пединституте планируется открытие украинского отделения.

В Республике Татарстан работают 140 чувашских, чувашско-русских, чувашско-татарских школ; 40 удмуртских и удмуртски-русских школ, 20 марийских и марийско-русских школ, 4 мордовские школы.

В Татарстане функционируют также 56 чувашских, 18 удмуртских и 9 марийских дошкольных учебных заведений.

В Самарской области действуют 224 национальных (нерусских) школы: башкирских - 6, казахских - 7, мордовских - 51, немецких - 3, татарских - 26, украинских - 4, чувашских - 87, школ со смешанным национальным составом - 40, 36 воскресных школ. 5 школ области получили статус пилотных площадок проекта ЮНЕСКО "Развитие национальной школы".

В школах Республики Башкортостан обучение ведется на русском, башкирском, марийском, татарском, удмуртском и чувашском языках, в качестве самостоятельного предмета изучаются еще 6 языков: белорусский, греческий, идиш, мордовский, немецкий и украинский языки. С 1995 г. число школ с изучением языков национальных меньшинств заметно увеличилось. Этому способствовал Указ Президента Республики Башкортостан "О республиканских программах национально-культурного развития народов Башкортостана". В городах и районах республики открываются воскресные школы, национальные гимназии и лицеи, укрепляется материально-техническая база преподавания родных языков. Национальным образованием охвачено 75% всех школьников Башкортостана.

В вузах республики ведется подготовка специалистов по башкирскому, марийскому, русскому, татарскому, удмуртскому и чувашскому языкам.

Необходимо отметить тенденцию, пусть незначительного, но все же увеличения в местах компактного проживания диаспорных народов национальных государственных школ, где родной язык является языком обучения или предметом изучения. Широкую практику получает такая форма организации национального образования, как культурно-образовательные центры на базе средних школ с факультативными занятиями и государственным финансированием. Так, в России действуют 66 азербайджанских, 47 армянских, 85 казахских и 19 туркменских школ.

Заслуживает внимания новаторский опыт многонациональной Москвы, где при финансовой поддержке Правительства города созданы и успешно функционируют дошкольные учреждения, учебно-воспитательные комплексы, общеобразовательные школы, воскресные школы для детей и взрослых, а также лицеи и колледжи. Они призваны удовлетворять культурно-языковые запросы представителей различных этнических групп.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона "О национально-культурной автономии" органы исполнительной власти призваны осуществлять финансирование мероприятий, направленных на обеспечение права на получение образования на родном языке в государственных, муниципальных образовательных учреждениях из соответствующих бюджетов и внебюджетных средств. Расходы осуществляются в рамках средств, выделяемых на образование. Также федеральные органы исполнительной власти рассматривают предложения национально-культурных автономий и включают их в государственные образовательные стандарты по изучению программ на национальном (родном) языке, курсов истории, культуры и этнографии (ст. 14).

## Статья 15

Стороны обязуются создавать необходимые условия для эффективного участия лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, в культурной, общественной и экономической жизни, а также в ведении публичных дел, особенно тех, которые их касаются.

Право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам на участие в политической, общественной, экономической и культурной жизни гарантируется Конституцией Российской Федерации и российским законодательством.

Право на участие в управлении делами государства входит в число прав и свобод гражданина независимо от его национальной принадлежности. Ст.32 Конституции Российской Федерации провозглашает: "Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей". Граждане могут полностью реализовать свое право на участие в выборах и референдуме, если это участие осуществляется на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и является свободным и добровольным.

В обеих палатах парламента - Федерального Собрания Российской Федерации и в органах представительной власти субъектов Российской Федерации есть депутаты - представители различных национальностей, избираемые в рамках действующей избирательной системы.

С начала 90-х годов в ряде субъектов Российской Федерации образованы национальные административно-территориальные единицы: Куйский национальный венский сельсовет в Вологодской области, Эвено-Бытантайский национальный район в Республике Саха, Немецкие национальные районы в Алтайском крае и Омской области, Байкальский и Верхнеангарский эвенкийские сельские населенные пункты в Республике Бурятия, Вепский национальный район в Республике Карелия, Корейский национальный микрорайон "Су-Чан" в г.Партизанске Приморского края и др. Подобные национальные поселения, являющиеся местами компактного проживания представителей национальных меньшинств, остаются по своему содержанию административно-территориальными единицами. Органы местного самоуправления этих поселений обладают теми же правами, что и соответствующие органы обычных административно-территориальных единиц. Однако реализация полномочий этих органов в национальных поселениях в гораздо большей степени связана с осуществлением специфических национальных нужд населения. И, соответственно, в органах местного самоуправления больше представителей того или иного национального меньшинства.

По многим вопросам, касающимся национальных меньшинств, при органах исполнительной власти разного уровня создаются совещательные органы с участием представителей национальных меньшинств.

Во исполнение ст.7 Федерального закона "О национально-культурной автономии" создан Консультативный Совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве Российской Федерации. Полномочия такого института при Правительстве позволяют защищать культурные и социальные интересы этнических общностей, участвовать в подготовке федеральных программ в области сохранения и развития национального языка и национальной культуры.

Во многих субъектах Российской Федерации при органах исполнительной власти созданы Консультативные межнациональные советы, различные совещательные органы, что позволяет национальной общественности активно участвовать в процессе принятия решений, касающихся самих национальных групп.

Подобные процессы активно поощряются органами государственной власти Республики Башкортостан и Республики Коми, Новосибирской, Оренбургской, Пермской областей и многих других субъектов Российской Федерации. Роль и функции таких советов в настоящее время усиливаются, они являются социальными партнерами, пути взаимодействия с которыми закреплены специальными соглашениями между администрациями и национальными объединениями.

Например, в Магаданской области из представителей различных национальностей пяти объединений создан общественный совет по национально-культурным вопросам этнических общностей и групп, куда вошли и представители органов исполнительной власти. Советом формируется план мероприятий по сохранению национальных языков, культуры, традиций, обсуждается выделение бюджетных средств на эти мероприятия. В Тюменской области при Администрации области функционируют Координационный совет областных, национальных ассоциаций и обществ, Консультативный совет по делам национально-культурных автономий, Общественно-политический консультативный совет, Экспертный совет по защите интересов государственного языка. Комиссия по вопросам религиозных объединений, а также Совет религиозно-экспертной экспертизы. В состав Общественно-политического консультативного совета вошли представители 22 общественных и политических объединений, руководители органов исполнительной и законодательной власти области. Среди рассмотренных на Совете в 1998 г. вопросов - вопросы о местном самоуправлении, о механизме участия общественных объединений в формировании бюджета области, о концепции национальной политики в Тюменской области и другие. В Саратовской области действует Общественная палата при губернаторе Саратовской области, а также функционирует Координационный межнациональный совет. Администрацией и представителями общественных объединений разработан и заключен "Договор об общественном согласии и социальном партнерстве в Саратовской области". В Астраханской области также заключен Договор об общественном и межнациональном согласии, подписанный представителями 150 общественных организаций, политических партий, национально-культурных обществ, СМИ, главами высших органов законодательной и исполнительной власти области.

Эффективно действует Московское межнациональное совещание (ММС) - консультативно-совещательный орган, в состав которого входят руководители более 80 национальных объединений. Это совещание создано в целях взаимодействия органов исполнительной власти и национальной общественности. Заседания ММС созываются ежеквартально, а в периоды между заседаниями взаимодействие осуществляется путем проведения встреч и совещаний по конкретным вопросам национальной жизни и деятельности объединений с участием компетентных подразделений Правительства Москвы и Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации. Для проработки крупных вопросов, требующих коллективных решений, создаются рабочие группы ММС. Эффективным механизмом взаимодействия властных органов Москвы также стали встречи и круглые столы.

В апреле 1999 г. принято решение о создании постоянно действующего Всероссийского межнационального Совещания как совместного консультативно-совещательного органа Министерства по делам федерации и национальностей и Ассамблеи народов России. Данный орган призван стать эффективной формой диалога и взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с институтами гражданского общества по пропаганде и реализации Концепции национальной политики, для выработки решений по предотвращению и урегулированию кризисных ситуаций в сфере межнациональных отношений.

#### Статья 16

Стороны воздерживаются от принятия таких мер, которые, изменяя структурный состав населения в каком-либо регионе проживания лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, имеют целью ущемление прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции.

Конституция Российской Федерации (ч.3 ст.67) устанавливает, что границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия.

Ч.2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, кроме того, предусматривает, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Правом принятия решений об изменении границ между субъектами Российской Федерации пользуется Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. За последнее время границы между субъектами Российской Федерации изменялись всего 1 раз. Так 3 февраля 1994 г. Совет Федерации утвердил изменение границ между Ивановской и Нижегородской областями.

Это действие не повлекло структурных изменений в составе населения указанных образований.

#### Статья 17

1. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные контакты через границы с лицами, на законных основаниях находящимися на территории других государств, в частности с лицами, с которыми они имеют общую этническую, культурную, языковую и религиозную самобытность или общее культурное наследие.

2. Стороны обязуются не препятствовать осуществлению прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, участвовать в деятельности неправительственных организаций, как на национальном, так и на международном уровне.

В Российской Федерации право лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, устанавливать и поддерживать свободные и мирные трансграничные контакты с лицами, постоянно проживающими на территории других государств (в том числе с лицами, с которыми они имеют общее этническое, культурное, религиозное или языковое наследие) обеспечивается соответствующими нормами действующего российского законодательства, положениями двусторонних договоров, принятием специальных документов по упрощению осуществления контактов в приграничных районах, например, в Калининградской (Литва) и Оренбургской (Казахстан) областях.

Для участия в деятельности неправительственных организаций, как на национальном (более подробно см. ответ на ст. 7 Конвенции), так и на международном уровнях, нет никаких препятствий законодательного либо административного характера.

В Российской Федерации зарегистрировано свыше тысячи национальных объединений, действующих на федеральном, межрегиональном, региональном и местном уровне. Ряд российских организаций входит в международные союзы и ассоциации, например, в Международный Арктический Совет, учрежденный странами Арктики и Организацию непредставленных народов и наций (ОННН). Многие организации совместно с международными неправительственными организациями осуществляют совместные проекты в области образования, языка и сохранения культуры.

В последнее десятилетие в Российской Федерации активно возникали и развивались неправительственные правозащитные организации, одним из основных направлений деятельности которых является защита прав человека по национальному признаку.

#### Статья 18

1. Стороны прилагают усилия к заключению в случае необходимости двусторонних и многосторонних соглашений с другими государствами, особенно с соседними государствами, для обеспечения защиты лиц, принадлежащих к соответствующим национальным меньшинствам.

2. Стороны принимают при необходимости меры, направленные на поощрение трансграничного сотрудничества.

8 декабря 1991 г. Российская Федерация подписала Соглашение о создании Содружества Независимых Государств (СНГ). В соответствии со ст.2 Соглашения договаривающиеся стороны (Беларусь, Россия и Украина) заявили о том, что они гарантируют своим гражданам равные права и свободы независимо от их национальности. Каждая сторона гарантирует также гражданам других сторон, проживающим на ее территории, все права и свободы в соответствии с общепризнанными международными нормами о правах человека.

21 октября 1994 г. в Москве государствами-членами СНГ (за исключением Туркменистана и Узбекистана) была подписана "Конвенция об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам" (Азербайджан подписал с заявлением "с учетом особого мнения", а Украина - с заявлением "с учетом законодательства Украины"). Стороны гарантируют лицам, принадлежащим к национальным меньшинствам, гражданские, политические, социальные, экономические и культурные права и свободы в соответствии с общепризнанными международными стандартами в области прав человека и ее законодательством (ст.3); договорились о содействии процессу кодификации прав национальных меньшинств на двустороннем, региональном и универсальном уровнях: об использовании опыта нормотворческой деятельности международных организаций в сфере защиты прав национальных меньшинств (ст. 11). За лицами, принадлежащими к национальным меньшинствам, признано право индивидуально или совместно с другими беспрепятственно выражать, сохранять и развивать свою этническую, языковую, культурную или религиозную самобытность (ст.4); право создавать различные организации (ассоциации, землячества и т.п.) просветительского, культурного и религиозного характера (ст.3); право поддерживать контакты между собой на территории государства проживания, а также с гражданами и организациями государств, с которыми их связывает общее этническое происхождение, культура, язык и религиозные убеждения (ст.6); право использования родного языка и право на его изучение (ст.ст.7 и 10).

Каждая Договаривающаяся Сторона приняла на себя обязательство в своей политике учитывать законные интересы национальных меньшинств и принимать все необходимые меры с целью создания благоприятных условий для сохранения и развития их этнической, языковой, культурной и религиозной самобытности, для участия в общественной и государственной жизни и т.п. В ст.9 Конвенции указаны некоторые источники финансирования организаций национальных меньшинств, например, добровольные денежные пожертвования и иные взносы, помощь государства их местонахождения в соответствии с законодательством или помощь от государственных и общественных организаций Договаривающихся Сторон.

Конвенция вступила в силу для Азербайджана, Армении и Белоруссии. Вопрос о ее ратификации Россией находится на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Практически со всеми государствами СНГ Российской Федерацией подписаны договоры о дружбе, сотрудничестве и взаимной безопасности: с Азербайджаном (Соглашение о культурном и научном сотрудничестве от 6 июня 1995 г.), Арменией (Договор о дружбе и сотрудничестве и взаимной безопасности от 29 декабря 1991 г.), Белоруссией (Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве от 21 февраля 1995 г.), Грузией (Договор о дружбе, добрососедстве и сотрудничестве от 3 февраля 1994 г.), Казахстаном (Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 25 мая 1992 г.), Киргизией (Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 10 июня 1992 г.), Таджикистаном (Договор о дружбе, сотрудничестве и взаимной помощи от 25 мая 1993 г.), Туркменистаном (Договор о дружбе и сотрудничестве от 31 июля 1992 г.), Узбекистаном (Договор об основах межгосударственных отношений, дружбе и сотрудничестве от 30 мая 1992 г.), Украиной (Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве от 31 мая 1997г.).

Во все эти широкомасштабные комплексные договоры включены статьи или разделы, касающиеся гуманитарного сотрудничества, с положениями о защите национальных меньшинств на территории государств. Для практической реализации положений договоров создаются межправительственные комиссии по сотрудничеству. Например, действует Подкомиссия по вопросам гуманитарного сотрудничества смешанной российско-украинской комиссии по сотрудничеству. Созданы аналогичные межправительственные российско-латвийская и российско-эстонская комиссии.

В практику входит и заключение межведомственных соглашений и договоров (такие соглашения имеются с Белоруссией, Казахстаном, Украиной и Эстонией).

Подобные межведомственные договоры заключаются и между министерствами и ведомствами субъектов Российской Федерации и государств СНГ. Примером является разработанный пакет соглашений Министерством по делам народов Республики Саха (Якутия) с Госкомитетом по национальной политике Республики Казахстан, Министерством Республики Украина по делам национальностей и миграции, Министерством культуры и МИД Республики Белоруссия. В соглашениях отражены взаимные обязанности сторон в сфере национальной политики, в том числе в части, касающейся проблем национальных меньшинств. Приняты не только конкретные обязательства по оказанию практической помощи национальным центрам, землячествам и другим объединениям в вопросах создания национальных воскресных школ, подготовки преподавательских кадров, создания своей информационной базы, но и обязательства по совершенствованию законодательства в отношении национальных меньшинств, созданию правового механизма, обеспечивающего принцип равноправия всех народов, реальное присутствие представителей национальных меньшинств в различных государственных структурах.

Накоплен определенный опыт сотрудничества со странами традиционного зарубежья. Наиболее системным является опыт взаимодействия России и Германии в решении проблем российских немцев (подробнее см. ответ на ст.5 Конвенции), а также России и Венгрии (в 1993 г. сторонами была подписана Декларация о сотрудничестве в области защиты прав национальных меньшинств).

В январе 1992 г. был подписан договор между Российской Федерацией и Республикой Финляндия "Об основах отношений", в соответствии со ст.10 которого стороны обязались поддерживать сохранение самобытности выходцев из России в Финляндии, финнов и родственных финнам народов в России, а также охранять соответствующее языковое, культурное и историческое (памятники) наследие. Весной того же года был заключен межправительственный договор о сотрудничестве в сферах образования, культуры и науки. Были проведены семинары для преподавателей финно-угорских языков, составителей учебников, работников библиотек и музеев. Составителям словарей и учебных пособий, а также переводчикам литературы была оказана поддержка в виде стипендий, издательствам выданы субсидии на выпуск книг.

Полякам в России предоставляется помощь на основе Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Польша о сотрудничестве в области культуры, науки и образования от 25 августа 1993 г., Соглашения о сотрудничестве между Министерством образования Российской Федерации и Министерством национального образования Республики Польша от 24 февраля 1994 г. В 1993 г. проведена совместная научно-практическая конференция "Удовлетворение образовательных потребностей поляков в России". Во исполнение рекомендаций конференции в школы с обучением на польском языке в местах компактного проживания поляков направляются педагоги из Польши, издан учебник польского языка за счет средств Фонда национально-культурного возрождения народов России.

#### Статья 20

При осуществлении прав и свобод, вытекающих из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции, любое лицо, принадлежащее к национальному меньшинству, соблюдает национальное законодательство и уважает права других лиц, в частности, права лиц, принадлежащих к большинству населения или принадлежащих к другим национальным меньшинствам.

#### Статья 21

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не может быть истолковано как подразумевающее какое-либо право любого лица заниматься какой-либо деятельностью или совершать какие-либо действия, противоречащие основополагающим принципам международного права, особенно принципам суверенного равенства, территориальной целостности и политической независимости государств.

#### Статья 22

Ничто в настоящей рамочной Конвенции не может быть истолковано как ограничивающее или ущемляющее какие-либо права человека и основные свободы, которые могут быть признаны в соответствии с законодательством любой Договаривающейся Стороны или любого другого Договора, участником которого является данная Сторона.

#### Статья 23

Права и свободы, вытекающие из принципов, изложенных в настоящей рамочной Конвенции, в той мере, в какой они являются предметом соответствующих положений Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней, понимаются как соответствующие положениям последних.

#### Статья 30

1. Любое государство в момент подписания или сдачи на хранение документа о ратификации, принятии, утверждении или присоединении может указать территорию или территории, за международные отношения которых она несет ответственность и к которым будет применяться настоящая рамочная Конвенция.

2. Любое государство может впоследствии в любой момент в заявлении на имя Генерального секретаря Совета Европы распространить применение настоящей рамочной Конвенции на любую другую территорию, указанную в этом заявлении. В отношении этой территории настоящая рамочная Конвенция вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого заявления Генеральным секретарем.

3. Любое заявление, сделанное на основании положений двух предыдущих пунктов, может быть отозвано в отношении любой территории, указанной в таком заявлении, путем уведомления, направляемого Генеральному секретарю. Такой отзыв вступает в силу в первый день месяца, следующего по истечении трех месяцев с даты получения такого уведомления Генеральным секретарем.

В связи с принятием данного принципа открылась возможность прямого действия норм международного права и их применения различными государственными институтами, включая суды. Любые международно-правовые обязательства Российской Федерации автоматически становятся частью ее национальной правовой системы и, соответственно, могут непосредственно применяться различными органами, в том числе судами.

## **Резолюция 1277 (2002)<sup>1</sup> парламентской ассамблеи Совета Европы**

### **Выполнение Российской Федерацией своих обязательств**

1. Ссылаясь на два предыдущих доклада Комиссии по мониторингу о выполнении Россией своих обязательств (документ 8127 (1998) и документ 9396), Ассамблея приветствует несомненный прогресс, достигнутый Россией в укреплении верховенства закона и демократии и создании демократической многопартийной системы, что в результате приводит к повышению политической и экономической стабильности. Она также приветствует те значительные усилия, которые прилагает Российская Федерация со времени своего вступления в Совет Европы 28 февраля 1996 г. для выполнения своих обязательств, которые она приняла в соответствии с Заключением № 8470; 193 (1996).

2. В отношении подписания и ратификации Конвенций Ассамблея с удовлетворением отмечает, что:

i) 5 мая 1998 г. Россией была ратифицирована Европейская Конвенция о правах человека и Протоколы 1, 2, 4, 7 и 11 к ней; Европейская Конвенция по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания и Европейская хартия местного самоуправления;

ii) Россией также ратифицированы Европейская Конвенция об экстрадиции (выдаче) и протоколы к ней, Европейская Конвенция о взаимной правовой помощи по уголовным делам

(10 декабря 1999 г.), а также Европейская Конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (28 мая 2001 г.);

iii) Россией также ратифицированы Европейская рамочная конвенция о защите национальных меньшинств и Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы и Протоколы к нему.

3. Ассамблея выражает удовлетворение развитием масштабного проекта по реформированию судебной системы, начатого Президентом Российской Федерации в конце 2000 года, для чего была создана рабочая группа по подготовке реформы судебной реформы. Эта реформа касается важнейших инструментов регулирования судебной системы, таких, как Уголовно-процессуальный кодекс (УПК), Гражданский процессуальный (ГПК) и Арбитражный процессуальный (АПК) кодексы, законы о судебной системе, о статусе судей, об адвокатуре, об исполнительном производстве.

4. В связи с этим также заслуживает положительной оценки тот прогресс, который достигнут Россией в продвижении судебной реформы, а главное — принятие 22 ноября 2001 г. нового Уголовно-процессуального кодекса и целого ряда законов из пакета законов по судебной реформе, соответственно во втором и третьем чтениях. Ассамблея также приветствует то, что Российская Федерация сможет в итоге снять оговорки к Европейской Конвенции о правах человека, если новый УПК будет введен в действие в срок — в январе 2004 г.

5. Ассамблея с удовлетворением подчеркивает, что все эти проекты прошли экспертизу Совета Европы и что многие из новых положений, принятых в рамках этого законодательного пакета, служат укреплению судебной системы и ее независимости, а также обеспечению верховенства закона.

6. Ассамблея также приветствует передачу 31 декабря 1998 г. пенитенциарной системы из Министерства внутренних дел в ведение Министерства юстиции и призывает к дальнейшей демилитаризации тюремной службы.

7. Ассамблея с удовлетворением отмечает, что принят Закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" и что 22 мая 1998 г. на этот пост избран г-н Олег Миронов. Она рекомендует распространить действие института уполномоченного по правам человека на всю территорию Российской Федерации.

8. При этом Ассамблея озабочена все еще недостаточным прогрессом в выполнении ряда важных обязательств, в отношении которых российским властям необходимо предпринять дальнейшие шаги:

i) самой серьезной проблемой для России по-прежнему остается ее обязательство по мирному урегулированию конфликта в Чечне, в связи с чем Ассамблея напоминает о различных принятых ею Резолюциях, в частности, о Резолюции 1270 (2002). Она заявляет о том, что незамедлительное объявление о прекращении огня, с согласия обеих воюющих сторон, дает возможность спасти жизни людей и является предпочтительным предварительным условием мирного урегулирования, к чему постоянно призывает Ассамблея. Она вновь призывает российские власти надлежащим образом расследовать все случаи нарушений прав человека и злоупотребления властью в Чечне и привлечь виновных к ответственности вне зависимости от занимаемых ими должностей;

ii) Ассамблея поражена тем, что 15 февраля 2002 г. в Государственной Думе было поставлено на голосование обращение к Президенту Путину с просьбой возобновить применение смертной казни. Признавая, что соблюдается мораторий на исполнение смертных приговоров, который был официально введен Указом Президента Ельцина от 2 августа 1996 г., Ассамблея, тем не менее, обращается к российским властям с призывом отменить смертную казнь *de jure* и завершить процесс ратификации Протокола № 6 к Европейской Конвенции о правах человека (СЕД № 8470);

iii) Ассамблея напоминает Российской Федерации о ее обязательстве ратифицировать Европейскую хартию региональных языков и языков меньшинств, которую она подписала 10 мая 2001 г.;



iv) в отношении внутреннего законодательства Ассамблея признает, что правовые реформы продвигаются во многих направлениях, но она по-прежнему озабочена проблемой недостаточно последовательного исполнения законов и напоминает о необходимости надлежащего соблюдения действующего законодательства;

v) в этом отношении Ассамблея ожидает от российских властей доведения до конца реформы Генеральной прокуратуры в соответствии с принципами Совета Европы и взятыми на себя обязательствами;

vi) что касается вооруженных сил, Ассамблея напоминает об обязательстве Российской Федерации исключить случаи жестокого обращения с призывниками и выражает сожаление, что данное обязательство все еще не выполнено;

vii) Ассамблея настоятельно призывает Государственную Думу принять, наконец, закон об альтернативной гражданской службе, как это предусмотрено в статье 59 Конституции Российской Федерации;

viii) Ассамблея сожалеет, что новый закон о спецслужбах все еще не принят. Отмечая тот факт, что отменено право Федеральной службы безопасности (ФСБ) иметь в своем ведении следственные изоляторы (за исключением следственного изолятора "Лефортово" в Москве, который должен быть незамедлительно передан в ведение Министерства юстиции), Ассамблея настоятельно призывает российские власти лишить ФСБ права на проведение следственных действий по уголовным делам;

ix) отмечая значительное сокращение количества заключенных, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, Ассамблея высказывает сожаление по поводу условий их содержания в исправительных учреждениях, особенно в том, что касается таких проблем, как переполненность тюрем, плохое медицинское обслуживание, недостаточное финансирование. Ассамблея призывает российские власти незамедлительно улучшить условия содержания в тюрьмах и исправительных учреждениях. Она подчеркивает, что России следует соблюдать Европейскую Конвенцию по предупреждению пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения или наказания, ратифицированную ею 5 мая 1998 г., выполнять рекомендации ЕКПП, и обращается к России с призывом дать разрешение на опубликование докладов ЕКПП по итогам визитов в Россию;

x) Ассамблея выражает серьезную озабоченность по поводу утверждений о якобы имеющих место случаях жестокого обращения или применения пыток в исправительных учреждениях. Ассамблея также обеспокоена преследованием журналистов, что является очевидным нарушением основного права на свободу выражения своих мнений и убеждений, и призывает российские власти принять меры по прекращению подобной практики;

xi) в этой связи Ассамблея также серьезно озабочена недавними событиями, затрагивающими российские СМИ, которые могли бы быть истолкованы как поощрение мер по ограничению свободы печати. Тем не менее, она ожидает от российских властей принятия мер по сохранению и укреплению плюрализма СМИ, чтобы убедительным образом снять опасения в том, что свобода выражения мнений в России находится под угрозой;

xii) отмечая, что российские федеральные власти добились заметного прогресса в вопросе отмены старой системы "прописки" (внутренней регистрации), Ассамблея выражает сожаление по поводу того, что в отношении этнических меньшинств продолжают действовать ограничительные регистрационные положения, зачастую носящие дискриминационный характер. Поэтому Ассамблея, напоминая о Резолюции 1544 (2001), повторяет содержащийся в ней призыв к заинтересованным государствам-членам "подвергнуть тщательному пересмотру национальное законодательство и политику с целью отмены положений, мешающих соблюдению права свободно передвигаться и выбирать место пребывания и жительства на территории своей страны";

xiii) Ассамблея выражает серьезную озабоченность по поводу мер, принятых властями Краснодарского края по выдворению с территории России месхетинцев, и ожидает, что

власти Российской Федерации найдут окончательное решение путем диалога с месхетинцами и властями Грузии;

xiv) Ассамблея сожалеет, что запрещена деятельность "Армии Спасения" и "Свидетелей Иеговы" в Москве, но приветствует решение российских властей обеспечить решение проблемы дискриминации и преследований на местах этих религиозных объединений;

xv) Ассамблея отмечает, что продолжается вывод российских войск и тяжелых вооружений из Приднестровского региона Молдовы, и вновь выражает надежду на то, что полный вывод российских войск будет осуществлен в установленные сроки, при том что ранее установленный на 1997 год срок в соответствии с положением Заключения № 193 не был соблюден, что привело к установлению ОБСЕ нового срока — 31 декабря 2002 г. Она призывает российские власти обеспечить скорейший, упорядоченный и полный вывод российских войск с территории Республики Молдова и утилизацию большого количества складированных там боеприпасов, с тем чтобы создать более благоприятные условия для окончательного урегулирования Приднестровского конфликта, а также для укрепления мира и безопасности в регионе;

xvi) что касается возвращения дипломатической собственности государств Балтии, переданной Советскому Союзу в 1910 году, и выплаты компенсаций лицам, депортированным из государств Балтии, и их потомкам, как это изложено в Заключении № 193, Ассамблея призывает российские власти урегулировать эти вопросы в кратчайшие сроки;

xvii) Ассамблея также призывает российские власти незамедлительно урегулировать все вопросы, связанные с возвращением культурных ценностей, на которые претендуют государства — члены Совета Европы, путем прямых переговоров с этими государствами на взаимовыгодных условиях, учитывая необходимость возвращения культурных ценностей, вывезенных из России в период Второй мировой войны.

9. В заключение Ассамблея приветствует прогресс, достигнутый Российской Федерацией в выполнении своих обязательств как государства-члена Совета Европы, и особенно открытый и искренний диалог по все еще нерешенным вопросам. При этом она признает, что в отношении целого ряда обязательств, перечисленных выше в пункте 8, все еще необходимо принятие дальнейших мер. Помимо удовлетворительного выполнения всех остающихся обязательств из тех, что взяла на себя Российская Федерация, Ассамблее потребуются убедительные доказательства того, что будут созданы радио- и телевизионные каналы, независимые от государства и региональных властей, и что СМИ будут беспристрастными на предстоящих парламентских и президентских выборах.

10. Таким образом, Ассамблея выражает твердое намерение продолжать в тесном сотрудничестве с делегацией России процедуру мониторинга в отношении Российской Федерации, при необходимости оказывая консультативную поддержку и помощь российским властям в проведении политики, направленной на выполнение Россией своих обязательств как государства — члена Совета Европы.

---

<sup>1</sup> Принята на заседании Ассамблеи 23 апреля 2002 г. Докладчики: Д. Атkinson и Р. Биндих.

## **Альтернативный доклад НПО "О соблюдении Российской Федерацией Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации" (2002)**

В российской правовой системе имеется целый ряд механизмов противодействия расовой дискриминации и разжиганию этнической вражды. Конституция гарантирует равенство прав и свобод, и эти положения воспроизводятся в текущем законодательстве.

Конституция и законодательство гарантируют возможность судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. В большинстве своем в реальности правовые механизмы противодействия дискриминации и расистской пропаганде слабы и малоэффективны. Возможность их использования существует, скорее, в теории, нежели в устоявшейся практике. Это объясняется рядом обстоятельств, в том числе дисбалансом материальных и процессуальных правовых норм, недостатками действующих нормативно-правовых актов, отсутствием соответствующего правоприменительного опыта, включая судебную практику. Следует подчеркнуть также недостаток юридической или политической воли у правоприменителей. Кроме того, имеющиеся гражданско-правовые нормы позволяют защищать конкретное нарушенное право, но в реальности дискриминация как таковая не становится предметом судебного рассмотрения. Существенным фактором является отсутствие официального и общественного интереса к проблемам противодействия дискриминации и общая не востребованность соответствующих правовых механизмов. Государство предпочитает формулировать проблемы в категориях "межэтнического конфликта", "регулирования миграции", "толерантности" и "противодействия экстремизму", тем самым игнорируя и закрывая тему дискриминации.

В последние годы отмечены определенные позитивные изменения в законодательстве и судебной практике. Особо следует отметить вступивший в силу в феврале 2002 г. новый Трудовой Кодекс РФ, устанавливающий средства защиты от дискриминации на всех стадиях трудовых отношений. Государство предпринимает определенные законодательные меры для защиты уязвимых групп населения. Можно отметить меры, принимаемые во исполнение Закона РФ "О реабилитации репрессированных народов" 1991 г., и Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов" 1999 г. Принятый в июле 2002 г. Федеральный закон "О противодействии политическому экстремизму" предоставляет органам государственной власти простые и сильнодействующие средства пресечения деятельности, которое государство сочтет "экстремистской". В 2002 г. государство продемонстрировало решимость активно бороться с расистскими и националистическими группировками крайнего толка. Заслуживает одобрения принятие федеральной целевой программы по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма в российском обществе на 2001-2005 гг.

Однако, в целом можно отметить, что государство не прилагает достаточных усилий для эффективного противодействия дискриминации и для создания для этого соответствующих механизмов. Напротив, органы государственной власти систематически дискриминируют по этническому признаку определенные категории населения или поощряют дискриминацию. Власти Краснодарского края при прямой поддержке федеральных органов власти проводят политику преследований и вытеснения с территории России месхетинских турок. По всей стране систематической дискриминации преследованиям и ограничениям прав подвергаются чеченцы; особую тревогу вызывает практика фабрикаций против чеченцев уголовных дел. Серьезную проблему составляет дискриминационное обращение правоохранительных органов с этническими меньшинствами, в основном выходцами с Кавказа и из Средней Азии, а также с цыганами. Существующее законодательство о регистрации по месту жительства и пребывания, о беженцах и вынужденных переселенцах поощряет дискриминационное поведение исполнителей. Государство обеспечивает прямую поддержку и ряд привилегий националистическим организациям крайнего толка, именующим себя "казачьими", хотя эти группировки несут ответственность за крупные насильственные акции против этнических меньшинств.

Приходится констатировать, что на общую ситуацию негативно влияет сохранение в неприкосновенности основ советской паспортной системы, являющейся основным инструментом расовой дискриминации и предпосылкой большинства дискриминационных практик. Изменение правил нахождения в стране граждан бывшего СССР и принятие в июле 2002 г. нового Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в

Российской Федерации" лишает легального статуса большинства живущих в стране на законных основаниях бывших советских граждан, в основном относящихся к этническим меньшинствам, и делает их жертвами дискриминационного обращения и кампании преследований.

1

Настоящий доклад составлен Правозащитным Центром "Мемориал" (Москва) при участии Международной лиги прав человека, Московской Хельсинкской Группы, Центра развития демократии и прав человека (Москва), Информационно-исследовательского центра "Панорама" (Москва), Комитета "Гражданское содействие" (Москва), Антидиффамационной Лиги (Москва), Центра Понтийско-Кавказских исследований (Краснодар), Новороссийского комитета по правам человека (Новороссийск), Федеральной национально-культурной автономии цыган. Доклад получил одобрение Совета Сети российских НПО по противодействию расизму и дискриминации и ряда российских НПО.

2

Доклад посвящен ситуации 1996 - 2001 гг., то есть периода, охватываемого 15, 16 и 17 периодическими докладами Российской Федерации (представленными в виде консолидированного доклада) и 2002 г. Авторы доклада НПО приветствуют официальный доклад РФ и разделяют многие содержащиеся в нем оценки и выводы. Мы согласны с тем, что за прошедшие годы произошли определенные позитивные изменения в национальном законодательстве, а государство стало более активно противодействовать расистским проявлениям крайнего толка. Доклад НПО, тем не менее, альтернативен официальному. Мы не рассматривали в качестве своей цели конфронтацию с официальной позицией или опровержение официальной информации и официальных выводов. Задачей доклада было изложение отличного от официального взгляда на ситуацию с привлечением иных источников информации. При этом мы стремились избежать дублирования сведений общего характера, содержащихся в официальном докладе.

3

При составлении доклада авторы использовали следующие основные источники информации: жалобы лиц, считающих себя жертвами дискриминации и обратившихся за помощью в правозащитные организации, судебные и административные дела, возбужденные по результатам этих жалоб, результаты мониторинга, анализ законодательства и судебной практики, официальная статистика (там, где это возможно), официальные выступления и ответы на запросы депутатов и НПО, публикации средств массовой информации. Собранные сведения позволяют утверждать, что законодательные, административные и судебные механизмы противодействия расовой дискриминации в РФ остаются неэффективными; в ряде ситуаций Российская Федерация грубо нарушает свои обязательства по Международной Конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации (далее в тексте настоящего доклада - Конвенция), выполняет их ненадлежащим образом или не принимает необходимых мер, которые предусмотрены Конвенцией, и проведение которых в жизнь является в существующих условиях вполне реальным.

#### Роль федеративной системы

1

Федеративное устройство РФ является источником многочисленных проблем в области соблюдения законности и прав человека. Органы государственной власти субъектов федерации систематически нарушают Конституцию, федеральное законодательство и международные обязательства страны; большинство проблем, связанных с этнической дискриминацией, возникает по вине региональных органов власти. Федеральные органы государственной власти реально имеют ограниченные возможности воздействовать на органы власти субъектов федерации, но и эти возможности практически не используются.

Региональные структуры федеральных органов исполнительной власти оказываются фактически в подчинении региональных властей, и федеральные власти не принимают необходимых мер для того, чтобы заставить их соблюдать нормы федерального законодательства. Однако, не следует преувеличивать глубину расхождения между федеральными и региональными властями в области защиты прав человека. В 2000-2001 гг. федеральные власти провели кампанию по приведению региональных законов и прочих нормативно-правовых актов в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Хотя были внесены изменения во многие региональные законы, некоторые законодательные акты, негативно влияющие на ситуацию с правами человека и ведущие к дискриминации, остались не тронутыми. Например, региональные законы Москвы и Московской области, ограничивающие право на свободу передвижения и выбор места жительства, постепенно приводились в соответствие с федеральными нормами, а затем были заменены новыми актами, также носящими ограничительный характер. Ростовская область, Краснодарский край и Кабардино-Балкарская Республика сохраняют свои ограничительные законы и правила, касающиеся регистрации по месту жительства. В 2002 г. Краснодарский и Ставропольский края приняли новые законы, нарушающие право на свободу передвижения и выбор места жительства.

2

Во многих ситуациях федеральные органы государственной власти не только не реагируют на нарушения законности властями регионов, но и открыто демонстрируют солидарность с подобными действиями. Подобные проявления поддержки стали особенно частыми в 1999-2002 гг. Во всех случаях целенаправленных крупномасштабных кампаний преследований, нацеленных на определенные этнические меньшинства (как в ситуациях с чеченцами и месхетинскими турками) не отмечалось никаких разногласий между федеральными и региональными властями.

Паспортная система как основной инструмент дискриминации и основная предпосылка дискриминационных практик.

3

Институт регистрации граждан по месту пребывания и по месту жительства является одним из основных инструментов этнической дискриминации и источником наиболее острых проблем в этой области.

4

Российские граждане, так же как и иностранцы, по закону обязаны регистрироваться по месту постоянного жительства и временного пребывания. По российскому закону, регистрация, являясь обязательной, носит уведомительный характер. Последнее вытекает из статьи 27 Конституции РФ, которая гарантирует каждому, кто законно находится в Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Регистрация, по действующему законодательству, не является правовым обстоятельством, порождающим права или обязанности; регистрация и ее отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод. По закону, отсутствие регистрации образует состав административного правонарушения, не имея для гражданина иных правовых последствий.

5

В реальности система регистрации действует иным образом, создавая предпосылки для нарушения прав человека (См. Приложение 2). На практике регистрация по месту жительства и пребывания ограничивает право на свободу передвижения и выбор места жительства. Существует целый ряд формальных и неформальных ограничений регистрации обоих типов, вызванных официальными предписаниями или техническими трудностями. Технически реализация большинства основных прав и свобод оказывается обусловленной наличием регистрации. Система регистрации требует наличия активной и репрессивной по своему характеру системы полицейского контроля, работа которой тоже приводит к нарушениям прав человека.

6

На практике институт регистрации технически становится условием использования гражданами своих прав: признание и оформление гражданства, трудоустройство, регистрация брака, участие в выборах, медицинское обслуживание, получение среднего и высшего образования, получение пенсий и пособий. Без регистрации гражданин фактически не может получить паспорт взамен утерянного или по достижении 14-летнего возраста, платить налоги, зарегистрировать транспортное средство, получить водительские права и т.п. Зачастую судьи не принимают жалобы и заявления у лиц, не имеющих регистрации по месту жительства.

7

Система регистрации по месту пребывания может функционировать только при условии, если она подкреплена активной системой полицейского контроля и жесткими санкциями за уклонения, поскольку у гражданина в принципе нет мотивов регистрироваться кроме угрозы наказания. Милиции в качестве одной из основных задач ставят "контроль за соблюдением паспортного режима", который включает в себя постоянные проверки личных документов у людей и проверки жилых помещений, где могут жить незарегистрированные. Несомненным стимулом для подобных проверок является возможность вымогательства взяток или изъятия денег у задержанных. Региональные власти произвольно устанавливают санкции за нарушение регистрационных норм; на практике установление размера штрафа отдается на усмотрение исполнителя, а исполнитель на практике может не выдавать квитанцию о взимании штрафа, что провоцирует взятки и вымогательства. Также широко распространена незаконная практика изъятия паспортов в залог уплаты штрафа, причем паспорта часто теряются в отделениях милиции.

8

Все эти ограничения и контрольные мероприятия оказываются в значительной степени нацеленными на этнические меньшинства, происходящие с Кавказа - с Северного Кавказа в составе РФ и из независимых государств Южного Кавказа - , а также на выходцев из Средней Азии и на цыган.

9

Институт регистрации создает предпосылки для этнической дискриминации трех видов.

1) Система предоставляет ряд явных и скрытых возможностей для отказа в регистрации как по месту жительства, так и пребывания. В определенных условиях власти могут либо оказывать в регистрации лицам, относящимся к определенной этнической группе, либо создавать привилегии для определенной группы при ограничении регистрации для всех остальных.

2) Отсутствие регистрации используется как предлог для ограничения ряда прав граждан, и эти ограничения в ряде случаев носят выборочный по этническому признаку характер.

3) Контроль над соблюдением режима регистрации может носить и, как правило, носит избирательный характер. В частности, как правило, подвергаются проверкам документов на улицах люди, по антропологическому типу отличающиеся от большинства.

10

Хотя в 2000-2001 гг. законодательство многих российских регионов было приведено в соответствие с федеральными законами, практика регистрации и контроля за ней осталась дискриминационной и репрессивной, более того, она становится еще жестче.

11

Кроме того, строгий полицейский контроль и официальные заявления, направленные против так называемых "нелегальных мигрантов" (то есть, людей без регистрации) ведет к иным формам повседневной дискриминации и ограничений. Люди стремятся избегать контактов с теми, кто является наиболее вероятной целью полицейских и административных

проверок, преимущественно с выходцами из Кавказского региона. Им часто отказывают в найме жилья и других услугах, их реже нанимают на работу и чаще увольняют.

Положение граждан бывшего СССР и новое законодательство об иностранцах

12

Ситуация с дискриминацией и языком вражды в России во многом определяется положением бывших советских граждан, живущих в РФ.

13

С распадом Советского Союза Закон СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР" 1981 г. не мог быть автоматически распространен на граждан бывшего СССР, находящихся в России, но не являющихся ее гражданами. Он и не применялся по отношению к гражданам стран СНГ и бывшим советским гражданам (лицам без гражданства). При этом до принятия в июле 2002 г. Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" (вступил в силу 1 ноября 2002 г.) их статус оставался неопределенным.

14

Граждане СНГ и бывшие советские граждане пользуются (за исключением стран Балтии, с 1999 г. Туркмении и с 2001 г. Грузии) правом безвизового въезда в РФ. До конца 2000 г. не ограничивался срок пребывания, и на них распространялись те же правила регистрации, что и на граждан РФ.

15

Согласно Конституции РФ (часть 3 ст.62), на иностранные граждане и лица без гражданства пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ, кроме случаев, установленных федеральными законами или международными договорами РФ. Таким образом, при отсутствии законодательных ограничений бывшие советские граждане должны были пользоваться в РФ основными правами, аналогичными правам российских граждан. До принятия закона 2002 г. об иностранцах в РФ не было закона, ограничивающего трудовые права иностранцев. Действовал Указ Президента о порядке лицензирования использования иностранной рабочей силы от 16 декабря 1993 г. Этот указ определяет порядок, но не основания использования иностранной рабочей силы. Таким основанием может быть только федеральный закон, поскольку трудовые права, по Конституции РФ, относятся к правам человека. Закон СССР об иностранцах 1981 г. не ограничивал трудовые права иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, Указ Президента от 16 декабря 1993 г., как противоречащий Конституции, утратил силу с момента вступления ее в силу 25 декабря 1993 г.

16

Начиная с 2000 г. в российской миграционной политике происходят существенные изменения. В 2000 г. введен визовый режим для граждан бывшего СССР - неграждан Латвии и Эстонии, в марте 2001 г. - для граждан Грузии. 31 декабря 2000 г. истекло действие пункта "г" статьи 18 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации", по которому граждане бывшего СССР могли получать гражданство РФ в упрощенном порядке. Тогда же было объявлено о прекращении статуса "гражданина бывшего СССР".

17

Неопубликованной Инструкцией МВД № 1/15651 от 22 августа 2000 г. "О документировании видами на жительство" на граждан стран СНГ и граждан бывшего СССР распространен порядок нахождения в стране, предусмотренный для граждан "дальнего зарубежья". В частности, всем им для проживания в стране стало необходимым получать разрешения на проживание и виды на жительство. Известно, что из уже живших в РФ могли получить виды на жительство только те, кто имели регистрацию по месту жительства - граждане СНГ на 5 лет, граждан бывшего СССР с советскими паспортами - на 3 года. Впрочем, последние на практике столкнулись с рядом проблем в получении видов на жительство - от них требуют доказывать непринадлежность к гражданству той страны, в которой у них была последняя прописка. Большинство бывших советских граждан живут в

стране с временной регистрацией или вообще без регистрации. В этом нет их вины - они объективно не могут соответствовать требованиям паспортной системы или им произвольно отказано в регистрации.

18

Критерии и процедуры получения видов на жительство для тех, кто приезжает в страну вновь, не были установлены. В 2001-2002 регистрация по месту жительства давалась только обладателям вида на жительство, но наличие регистрации по месту жительства не было достаточным основанием для получения вида на жительство. Соответственно, большинство бывших советских граждан, которые реально жили в России, не смогли получить видов на жительство в 2001-2002 гг. Срок пребывания для въехавших в страну без виз и специальных приглашений был сокращен до 1 месяца, причем это сделано на основании не публиковавшегося приказа МВД СССР № 076 от 5 марта 1986 г. Срок действия советских внутренних паспортов, которые удостоверяют личности "граждан бывшего СССР" (лиц без гражданства) был сокращен до конца 2003 г. (вместо 2005 г., как было первоначально запланировано).

19

Закон 2002 г. об иностранцах не проводит различия между иностранцами, которые уже живут в стране, и которые приезжают в РФ вновь. Закон также не предусматривает никакого переходного периода. Лица, не являющиеся гражданами РФ и уже фактически живущие в стране, могут ходатайствовать о разрешении на временное проживание или о виде на жительство на общих основаниях с вновь прибывшими. Однако, без подтверждения на право трудовой деятельности, временного разрешения на проживание или вида на жительство эти люди теряют право на работу или занятие любым доходным бизнесом с 1 ноября 2002 г. Без наличия законного источника дохода они имеют мало шансов на получение разрешения на временное проживание и вида на жительство.

20

На практике начала формироваться большая прослойка людей, фактически поставленных вне закона и лишенных социальных перспектив. В стране постоянно живут сотни тысяч, а возможно и миллионы бывших советских граждан, не имеющих российского гражданства или таких, чье гражданство вопреки закону не признано. Большинство их утратило связи со страной исхода. Условие выезда в другую страну и возвращения для большинства невыполнимо. В стране разворачивается кампания по борьбе с "нелегальными мигрантами". Под "нелегалами" понимают почти исключительно граждан бывшего СССР, не имеющих в РФ прописки. Между тем, институт регистрации по месту жительства и месту пребывания имеет одинаковый правовой смысл для граждан и неграждан. Отсутствие регистрации может означать административное правонарушение, но не может определять законность или незаконность нахождения в стране. Практически никто не обращает внимания на то, что эти люди не нарушили ни одного из действующих законов, и что эти люди никуда не исчезнут из страны от того, что вводятся новые репрессивные меры. Показательно, что в ряде официальных выступлений и в публикациях СМИ подчеркивается этническая "чуждость" так называемых "нелегалов", таким образом, кампания оказывается в первую очередь нацеленной на этнические меньшинства.

Информация, относящаяся к статье 1 Конвенции

Ст. 1. п.1

"В настоящей Конвенции выражение "расовая дискриминация" означает любое различие, исключение, ограничение или предпочтение, основанное на признаках расы, цвета кожи, родового, национального или этнического происхождения, имеющие целью или следствием уничтожение или умаление признания, использования или осуществления на равных началах прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной или любых других областях общественной жизни."

21



В соответствии с частью 2 ст. 6 Конституции РФ, "каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации". Часть 1 ст. 19 предусматривает, что "все равны перед законом и судом". Часть 2 ст. 19 устанавливает, что "государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности". В соответствии с частью 3 ст. 19, "мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации".

22

Таким образом, ст.19 не предлагает четкого определения дискриминации, а содержание части 2 ст.6 и ст.19 может быть интерпретировано различным образом. Первое предложение части 2 статьи 19 едва ли может быть истолковано как четкий и недвусмысленный запрет любого посягательства на равенство прав и свобод или как обязанность государства искоренять нарушения равенства. Второе предложение той же второй части налагает запрет только на "ограничение прав", только в связи с закрытым списком из пяти признаков и только в отношении "граждан". Российское законодательство и правовая практика не предлагают определенного истолкования понятия "ограничение прав". Кроме того, часть 3 ст.19 Конституции и Трудовой Кодекс 2001 г. также вводят концепт "равных возможностей реализации прав и свобод".

23

Часть 3 ст. 37 Конституции РФ устанавливает, что "каждый имеет право : на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации :". Хотя статья вводит сам по себе термин "дискриминация", она не предлагает никакого определения. Также не устанавливаются признаки, по которым может проводиться дискриминация в этом контексте. Термин "дискриминация" также использован в Трудовом Кодексе 2001 г., но опять же без определения и разъяснений.

24

В стране нет специального антидискриминационного законодательства, и нет законодательных актов, содержащих какое-либо определение прямой и косвенной дискриминации. Разработка и принятие антидискриминационного законодательства не стояли в плане законотворческой работы Государственной Думы РФ 2-го (1996-1999) и 3-го созывов (2000-2003).

25

Таким образом, концепты "дискриминации", "ограничения прав", "законного или незаконного проведения различий" остаются недостаточно ясными для профессиональных юристов и для широкой публики. Не было выпущено разъяснений Пленума Верховного Суда по этому вопросу и не прослеживается какой-либо определенной позиции законодателей и правоприменительных органов. Закон РФ 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и соответствующие положения Гражданского процессуального кодекса предоставляют гражданам право обжаловать в суде нарушение их прав и свобод. Закон по умолчанию приравнивает к нарушению прав также создание препятствий осуществлению гражданином его прав и свобод и незаконно возложение на гражданина какой-либо обязанности или незаконное привлечение его к ответственности. Тем не менее, аналогичный термин "ограничение прав" в правовой практике понимается преимущественно как прямое и открытое воспрепятствование осуществлению индивидом или социальной категорией конкретных прав. Незаконное проведение различий, вызывающее негативные последствия для соответствующего лица или группы, которое не может быть в этом смысле определено как прямое нарушение прав

(например, при осуществлении дискреционных полномочий, официального контроля или надзора) обычно не воспринимается как "дискриминация".

26

Существенную проблему для России составляют скрытые или сложные формы дискриминации. Такие виды различия, исключения или предпочтения могут проводиться на основе других критериев - обычно, таких, как настоящее или прошлое место жительства, наличие родственных связей в определенном регионе.

Открытые ограничения по этим признакам могут быть в реальности нацеленными на расовые (или этнические) меньшинства. Ограничения в отношении социальных категорий могут на практике применяться избирательно, по признаку индивидуальной этнической принадлежности.

Ст.1. п.2

Настоящая Конвенция не применяется к различиям, исключениям, ограничениям или предпочтениям, которые государства - участники настоящей Конвенции проводят или делают между гражданами и негражданами."

Ст.1. п.3.

Ничто в настоящей Конвенции не может быть истолковано как влияющее в какой-либо мере на положения законодательства государств-участников, касающиеся национальной принадлежности, гражданства или натурализации, при условии, что в таких постановлениях не проводится дискриминация в отношении какой-либо определенной национальности.

27

Острые проблемы созданы произвольным, вопреки Закону РФ "О гражданстве Российской Федерации" 1991 г. непризнанием со стороны органов исполнительной власти российского гражданства нескольких категорий бывших граждан СССР, по этническому признаку отличающихся от большинства населения России (см. раздел, относящийся к ст.5, "d" iii).

Ст.1. п.4

"Принятие особых мер с исключительной целью обеспечения надлежащего прогресса некоторых расовых или этнических групп или отдельных лиц, нуждающихся в защите, которая может оказаться необходимой для того, чтобы обеспечить таким группам или лицам равное использование и осуществление прав человека и основных свобод, не рассматривается как расовая дискриминация при условии, однако, что такие меры не имеют своим последствием особых прав для различных расовых групп и что они не будут оставлены в силе по достижении тех целей, ради которых они были введены."

28

В законодательстве, политическом и академическом дискурсе в России в качестве категорий, нуждающихся в особых покровительственных мерах, рассматриваются "коренные малочисленные народы" (что близко к понятию аборигенного населения; определение дано в соответствующем федеральном законе, см. раздел, относящийся к ст.2, п.2) и "малочисленные этнические общности" (понятие четко не раскрыто ни в нормативных актах, ни в теоретических дебатах). Понятие "национального меньшинства", хотя и присутствует в Конституции страны, не определено федеральным законодательством. Принятие особых компенсационных мер обсуждается только применительно к "репрессированным народам", то есть этническим группам, подвергшимся депортациям в 1930-40-х годах: в 1991 г. был принят соответствующий федеральный закон и подзаконные акты по отдельным этническим группам, приняты определенные меры по предоставлению компенсаций жертвам депортаций и их потомкам. Вопрос о принятии защитных мер к категориям населения, ставших жертвами расовой дискриминации в иных случаях, (вынужденным мигрантам, определенным национальным меньшинствам), не обсуждается.

Ст. 2, п. 1

"Государства-участники осуждают расовую дискриминацию и обязуются безотлагательно всеми возможными способами проводить политику ликвидации всех форм расовой дискриминации и способствовать взаимопониманию между всеми расами, и с этой целью:"

1

Положения Конституции РФ о равенстве прав воспроизводятся в целом ряде законодательных актов: Гражданском кодексе 1994 г. (общее равенство лиц, участвующих в гражданских отношениях); Гражданском процессуальном кодексе 1964 г. (равенство граждан перед судом и законом); Семейном кодексе 1995 г. (запрет на ограничение прав, относящихся к браку и семейной жизни, на основе социальной, расовой, национальной [этнической], языковой и религиозной принадлежности); Уголовном кодексе 1996 г. (равенство перед законом); Законе РФ "О гражданстве Российской Федерации" 1991 г. (равный доступ к гражданству); законах "Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан" 1993 г. и "О медицинском страховании граждан в Российской Федерации" 1991 г. (равный доступ к здравоохранению); Законах РФ "О вынужденных переселенцах" 1993 г. (равный доступ к соответствующим защитным механизмам) и "О беженцах" 1993 г. (равный доступ к соответствующим защитным механизмам); "Об основах государственной службы Российской Федерации" 1995 г. (равный доступ к государственной службе); "Об основах муниципальной службы Российской Федерации" 1998 г. (равный доступ к муниципальной службе); Законе РФ "О милиции" 1991 г. (принцип равной защиты прав человека и гражданина).

2

К сожалению, Закон РФ "Об образовании" 1992 г., хотя и закрепляет равный доступ к образованию, но не гарантирует равного обращения в учебном процессе. Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации" 2002 г. также провозглашает только равные права граждан РФ, но не равный доступ к гражданству вне зависимости от расовой или этнической принадлежности. Целый ряд важных законодательных актов не содержит каких-либо положений о равных правах и о запрете дискриминации. К ним относятся: Жилищный кодекс 1983 г., Закон РФ "Об основах федеральной жилищной политики" 1992 г., Федеральный закон "Об основах федеральной политики в области защиты труда" 1999 г. (затрагивает только вопросы физической безопасности), Закон РФ "О защите прав потребителей" 1992 г.

3

Принятие нового Трудового кодекса в 2001 г. (вступил в силу 1 февраля 2002 г.) следует оценивать как существенный положительный сдвиг в российском законодательстве. Предыдущий Кодекс законов о труде 1971 г. содержал ограниченные гарантии недискриминации. Его ст. 2 гарантировала равное вознаграждение за равный труд без какой-либо дискриминации, но не уточняла признаки дискриминации. Ст. 16, посвященная вопросам найма, оговаривала, что "какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ при приеме на работу в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, имущественного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, не допускается". Следовательно, запрет дискриминации не охватывал вопросы обращения на рабочем месте и увольнения. Новый Кодекс запрещает любую форму дискриминации на любой стадии трудовых отношений и обеспечивает превентивные и защитные механизмы. Работник имеет право обратиться в суд с жалобой на дискриминационное отношение. Независимая Федеральная инспекция труда имеет право осуществлять надзор за политикой найма и обращением на рабочих местах; трудовые инспекторы имеют право вынести работодателям обязательные предписания, подавать жалобы в органы прокуратуры или обращаться в суд. Однако, эти механизмы до настоящего времени не использовались, и поэтому нельзя судить об их эффективности.

4

В России большинство правовых норм, относящихся к дискриминации, являются материальными нормами, и в законодательстве явно не хватает достаточных процедурных гарантий против дискриминации. Существуют некоторые судебные, уголовные и административные средства защиты для предотвращения и прекращения дискриминационной практики, но они неэффективны и применимы скорее в теории, чем на практике (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1(d)).

5

Ни один законодательный акт в Российской Федерации не предусматривает в прямой форме какой-либо специальной дисциплинарной ответственности государственных служащих за дискриминационное поведение или расистские высказывания. Ст. 14 рамочного Федерального закона "Об основах государственной службы Российской Федерации" 1995 г. предусматривает общую дисциплинарную ответственность государственного служащего за ненадлежащее выполнение своих обязанностей и содержит общую ссылку на "ответственность в соответствии с федеральным законодательством" за нарушение прав и свобод граждан. В теории это положение может быть использовано в случае дискриминационного поведения или расистских высказываний государственных служащих. Однако, нет признаков того, что эта возможность когда-либо использовалась в РФ. Таковую же ситуацию можно наблюдать и в силовых структурах (вооруженные силы, служба безопасности, органы внутренних дел) и в муниципальных органах.

6

Между тем, государство не только не способно предпринимать адекватные меры по борьбе с дискриминацией, но во многих случаях само практикует, поддерживает или допускает систематическую и массовую дискриминацию. Вызывает глубокую озабоченность тот факт, что дискриминационные действия зачастую предпринимаются в форме согласованных репрессивных кампаний, направленных против определенных этнических или расовых групп. Федеральные и региональные власти, муниципальные органы, равно как и их должностные лица, принимают участие в таких кампаниях, которые временами поддерживают и некоторые общественные организации и СМИ. Стоит упомянуть кампанию против переселенцев из Кавказского региона, инициированную властями Москвы и Московской области в сентябре 1999 г., кампанию против чеченцев, начавшуюся в 1999 г. по всей стране, а также кампанию против турок-месхетинцев, живущих в Краснодарском крае. Государственные и негосударственные структуры в разных случаях одновременно различные приемы для ограничения прав лиц, относящихся к дискриминируемым группам. Именно по этой причине особенности кампаний против отдельных групп и общие проблемы будут описаны по отдельности; хотя общие проблемы затрагивают многие категории населения, их можно проследить и в отдельно взятых кампаниях.

Ст. 2, п. 1 (a)

"Каждое государство-участник обязуется не совершать в отношении лиц, групп или учреждений каких-либо актов или действий, связанных с расовой дискриминацией, и гарантировать, что все государственные органы и государственные учреждения, как национальные, так и местные, будут действовать в соответствии с этим обязательством;"

Дискриминационная деятельность правоохранительных органов и их сотрудников

7

1) Избирательные по расовому признаку задержания и проверки личных документов.

Расовый подход в этой области проявляется в избирательных и непропорционально частых задержаниях лиц, относящихся к так называемым "визуальным" меньшинствам (т.е. лицам, внешне отличающимся от основной массы населения и идентифицируемым как выходцы с Кавказа и из Средней Азии, а также цыгане), а также незаконном и неспровоцированном применении насилия к задержанным, вымогательстве денег, произвольных и непропорционально частых обысках жилых помещений, занимаемых лицами, относящимся к таким меньшинствам, или офисов принадлежащих им компаний, произвольном изъятии их

личного имущества или товаров, которыми они торгуют. В ходе проверок и задержаний такие лица часто подвергаются обращению, унижающему их человеческое и национальное достоинство.

8

Эта практика прямо провоцируется системой регистрации по месту жительства и пребывания, которая описана в Части I "Общая вводная информация и предварительные замечания". Непропорциональное внимание к меньшинствам и дискриминационное поведение в отношении них часто провоцируется представлением о повышенной криминогенности выходцев из Кавказского региона и цыган; эти идеи обычно распространяются по инициативе региональных властей и руководителей органов внутренних дел.

9

#### 2) Избирательные по этническому признаку масштабные полицейские проверки.

Самые крупные кампании по проверке удостоверений личности и обысков в жилых помещениях были проведены в Москве, Московской области и некоторых соседних областях после того, как в Москве 9 и 13 сентября 1999 г. были взорваны два жилых дома. Московские и областные власти установили новые ограничения для прибывающих в Москву и предприняли ряд репрессивных мер против "мигрантов" с Кавказа. В сентябре 1999 г. те люди, которые не имели регистрации по месту жительства в Москве, были обязаны в течение недели перерегистрироваться в органах внутренних дел. По официальным данным, к 26 сентября около 105 тысяч человек подали заявки на перерегистрацию, и более 20 тысячам из них в такой перерегистрации было отказано. "Приезжие" регистрировались избирательно, при этом практически все русские получили регистрацию, в то время как многим азербайджанцам, армянам, грузинам и другим, приехавшим из республик Южного Кавказа и российских регионов Северного Кавказа, было отказано. Почти все чеченцы получили отказы, даже если у них был полный набор документов, необходимых для регистрации. "Отказники" получили письменное предписание покинуть город.

10

Во время проверок на улицах и обысков жилых помещений сотрудники милиции задерживали и забирали в отделения милиции лиц "кавказского" происхождения, в основном чеченцев, дагестанцев и азербайджанцев. По данным, приводимым в некоторых СМИ, около 20 тысяч человек были задержаны в течение первых двух недель сентября 1999 г. При задержании милиционеры чаще всего уничтожали свидетельства о временной регистрации по месту пребывания. В некоторых случаях во время проверок в частных квартирах у задержанных отбирались паспорта. В отдельных случаях милиция врывается в жилые помещения, не имея на то санкции прокуратуры, и против воли проживающих там людей. Таким проверкам в первую очередь подвергались квартиры, в которых жили чеченцы и дагестанцы. В целом ряде случаев люди, живущие там, были задержаны и получили предписания покинуть Москву, а их квартиры были опечатаны. По неофициальным признаниям некоторых сотрудников милиции, патрульно-постовой и паспортно-визовой служб, они получили устные приказы, основывающиеся на директиве начальника ГУВД Москвы, задерживать и не перерегистрировать кавказцев, и в первую очередь чеченцев.

11

Кампания против "переселенцев" и "кавказцев" неоднократно возобновлялась в течение последующих 3 лет; самые крупномасштабные действия предпринимались в августе 2000 г. и в октябре-ноябре 2002 г.

12

3) Особое обращение с цыганами. Цыгане, как и прочие "визуальные" меньшинства, подвергаются безосновательным проверкам на улице и в жилых помещениях. Кроме того, МВД регулярно проводит в ряде российских регионов кампании под названием "Табор" якобы по борьбе с преступностью. Обычно эти кампании включают в себя массовые проверки документов и жилищ людей, идентифицируемых как цыгане; иногда их высылают

в то место в Российской Федерации, где они были последний раз зарегистрированы по месту жительства. Например, такие кампании проводились весной 2002 г. в Москве и Московской области, в Самарской и Томской областях. В июле-августе 2002 г. эта операция проводилась уже по всей стране. 16 октября 2001 г. местные органы милиции депортировали около 100 цыган из Краснодара в Воронежскую область - туда, где они были зарегистрированы по месту жительства.

Прямая дискриминация месхетинских турок (месхетинцев) в Краснодарском крае  
13

Месхетинские турки или месхетинцы - это тюркоязычный мусульманский народ, депортированный в 1944 г. из Южной Грузии в Среднюю Азию; всего в границах бывшего СССР живет около 290 тысяч месхетинцев. В 1989-1990 гг. и в последующие годы после столкновений на этнической почве около 90 тысяч месхетинцев были вынуждены покинуть Узбекистан. Около 60 тысяч из них искали убежища в Российской Федерации (в то время - одной из союзных республик), и из них более 13 тысяч бежали в Краснодарский край.

14

Региональные власти в Краснодарском крае отказались предоставить туркам прописку (ныне регистрация по месту жительства). Краснодарский край - это единственный регион в России, где турки в массовом порядке лишены регистрации по месту жительства. Такие ограничения применялись избирательно, т.е. за редким исключением только в отношении крымских татар и турок. Из 19 897 человек (в том числе турок), которые подали заявление в паспортно-визовую службу Крымского района Краснодарского края (в этом районе проживают примерно 60% местных месхетинцев) в период с 1 января 1989 г. по 1 октября 1994 г., 11 001 человек получили прописку. Из 8479 турок, которые подали заявление на прописку в этот же период, получили ее только 14 человек. Иными словами, турки составили 92,5% всех людей, которым было отказано в прописке в Крымском районе. Аналогичная ситуация наблюдалась в Абинском районе: в 1989-1994 гг. из всех людей, которые рассматривались местными органами внутренних дел как "вынужденные переселенцы", только туркам было отказано в прописке.

15

Таким образом, турки были лишены основных гражданских, политических и социальных прав (подробнее см. Приложение 3). Продажа жилых домов, которые месхетинцы купили после прибытия в Краснодарский край в 1989-1990 гг., не была официально оформлена из-за специального запрета. В результате месхетинцы, как и другие лица, не получившие регистрации по месту жительства, официально не признаются российскими гражданами, что является прямым нарушением Закона "О гражданстве Российской Федерации" 1991 г. Ни сам Закон, ни соответствующие подзаконные акты не уравнивают постоянное место жительства и регистрацию по месту жительства; месхетинцы постоянно и на законных основаниях проживали на российской территории на момент распада Советского Союза и после этого не отказывались от российского гражданства. Им не разрешено устраиваться на работу на постоянной основе. В реальности они не могут получать или восстанавливать (в случае утраты или порчи) личные документы (такие как паспорта или водительские права). Их браки официально не регистрируются и не признаются. Месхетинцы полностью лишены доступа к системе социальной защиты и бесплатному медицинскому обслуживанию. Им не разрешается получать образование более высокого уровня, чем среднее.

16

Региональные власти с 1992 г. официально выделяют турок в особую этническую категорию, подлежащую особому дискриминационному обращению. 24 апреля 1996 г. Законодательное собрание Краснодарского края приняло Постановление № 291-П, в соответствии с которым совершеннолетние месхетинцы были обязаны каждые три месяца проходить особую регистрационную процедуру и получать справки о фактическом проживании. С тех пор в крае было принято еще несколько актов, устанавливающих

специальные требования по регистрации для турок; на практике это означало, что эта этническая группа была лишена доступа к нормальной регистрации по месту жительства. Однако, те месхетинцы, которые получили российское гражданство и прописку за пределами Краснодарского края, но в действительности проживают в нем, подвергаются такому же дискриминационному обращению, что и те турки, которые не могут документально подтвердить свое гражданство.

17

Месхетинцы регулярно подвергаются проверкам со стороны сотрудников милиции и даже ГАИ и штрафуются за отсутствие регистрации. Также регулярно проводятся массовые проверки "паспортного режима", включающие в себя обыск жилых домов. Известны также отдельные случаи краткосрочного содержания под стражей турок, проживающих в Крымском районе.

18

Давление на турок резко усилилось зимой 2001/2002 г. Официальные должностные лица Краснодарского края часто делают официальные заявления, что они создадут туркам и прочим "нелегальным мигрантам" невыносимые условия для жизни, чтобы заставить их покинуть регион. Вне зависимости от наличия или отсутствия прописки, некоторых месхетинцев в западной части региона лишили права арендовать земельные участки у местных сельскохозяйственных предприятий. Месхетинским туркам также запрещено продавать овощи даже со своих собственных приусадебных участков. Местные власти отказываются выдавать им документы, подтверждающие их право собственности на эти участки, а налоговая инспекция штрафует за "нелегальную" торговлю. Месхетинцев также штрафуют за "незаконный захват" земли и домов, которые они купили еще 12-13 лет назад. Они не могут оплачивать административные штрафы, и местные суды уже конфисковали собственность (в том числе крупный рогатый скот, продукты питания и орудия труда) десятков семей. Новыми элементами антимесхетинской кампании стали отказы в доступе к медицинскому обслуживанию и дошкольным детским учреждениям. Туркам также систематически отказывают в доступе к правосудию: местные судьи просто отказываются возбуждать дела месхетинцев под различными надуманными предлогами.

19

Федеральные власти открыто поддерживают политику, направленную против турок-месхетинцев в Краснодарском крае (подробнее см. Приложение 3). Президент России, правительство и органы прокуратуры никак не прореагировали на заявления, направленные против меньшинств, равно как и на противозаконные действия правительства Краснодарского края. Более того, представители Президентской Администрации неоднократно заявляли, что в отношении миграционной и этнической политики между федеральной властью и властями Краснодарского края разногласий нет. 10 июля 2002 г. Совет Федерации РФ принял постановление о миграционной и этнической ситуации в Краснодарском крае. В этом документе содержится призыв к массовой депортации людей, не имеющих российского гражданства и местной регистрации, к перемещению турок-месхетинцев в Грузию и к переселению некоторых групп мигрантов в центральные и северные регионы страны. Политика в отношении месхетинцев обычно оправдывается тем, что эти люди были депортированы из Грузии и что многие месхетинцы хотели бы вернуться в эту страну. Однако любое переселение в Грузию должно осуществляться только на добровольной основе, месхетинцы не обязаны никуда уезжать. Перспективы их "репатриации" в Грузию сомнительны из-за экономической разрухи и политической нестабильности в этой стране.

Преследования чеченцев за пределами Чечни

20

Российское федеральное правительство не контролировало Чечню в 1991-1994 гг. В 1994-1996 гг. были развернуты широкомасштабные военные действия против сепаратистов; федеральные войска потерпели поражение и были выведены из Чечни. В 1997-1999 гг. эта

территория не контролировалась федеральным правительством, а власти самопровозглашенной "независимой Чечни" были не в состоянии поддерживать хоть какой бы то ни было общественный порядок и обеспечивать законность и даже просто физическую безопасность населения республики и прилегающих территорий. Во второй раз российские федеральные войска вошли в Чечню в октябре 1999 г., и с того момента федеральное правительство пытается восстановить свой контроль над этим регионом. В 1991-1994 гг., во время обеих военных кампаний и между ними, многие жители Чечни, в том числе чеченцы, пытались уехать оттуда и искать убежища в других регионах России. Кроме того, многие этнические чеченцы десятилетиями жили по всей территории России. В последние годы выходцы из Чечни и этнические чеченцы подвергались различным формам дискриминационного обращения и притеснениям. Начиная с лета 1999 г., такие действия быстро переросли в поощряемую государством широкомасштабную согласованную кампанию. В течение 2000 г. она распространилась на большинство российских регионов (подробнее см. Приложение 4). Власти демонстрировали свое намерение любыми способами сделать жизнь чеченского населения невыносимой и "выдавить" чеченцев в Чечню. Давление на чеченцев оказывалось в следующих формах.

21

1) Высылка. 18-20 июня 1999 г. власти Ставропольского края, предположительно с помощью казачьих формирований, депортировали 62 семьи чеченских крестьян с территории на границе с Чечней в Чеченскую Республику. Позднее их дома с оставшимся в них имуществом чеченцев были сожжены. Региональные власти практически одобрили депортацию, и прокуратура Курского района Ставропольского края отказалась возбудить соответствующее уголовное дело, высказав свои сомнения по самому факту насильственного выселения.

22

2) Произвольные проверки паспортов и личных документов, насильственное проникновение в помещения, обыски, задержания и избиения. Такие действия неоднократно имели место в различных регионах. Начиная с сентября 1999 г. контроль милиции за передвижениями и пребыванием чеченцев стал систематическим и распространился на большинство российских регионов. Больше всего от этого пострадали чеченцы в июне-декабре 1999 г. в Ставропольском крае, с августа по декабрь 1999 г. в Москве, Московской области, Волгоградской и Нижегородской областях. С сентября по декабрь 1999 г. в Томской области мужчин-чеченцев - беженцев из Чечни - помещали в приемник-распределитель (места заключения для подвергшихся административному аресту) без каких-либо объяснений на 10 суток, а затем, опять-таки без каких-либо объяснений, освобождали. По приказу от 29 октября 1999 г., выпущенного Н.М.Мамонтовым, временно исполняющим обязанности начальника Ставропольского краевого Управления внутренних дел, органы милиции края были обязаны осуществлять надзор за лицами, прибывшими из Чечни начиная с 1992 г., с тем, чтобы контролировать их реальное местопребывание и поведение, и требовать, чтобы они два раза в неделю являлись в ближайший к их месту жительства или пребывания отдел внутренних дел. В действительности надзор был в первую очередь направлен на этнических чеченцев.

23

Две широкомасштабные массовые кампании по проверке и задержанию чеченцев также проводились в Москве в августе 2000 г. и в ноябре-декабре 2002 г. после захвата заложников на мюзикле "Норд-Ост" в Москве 23-26 октября. Осенью 1999 г. практически всех чеченцев, живущих в Москве (включая студентов ВУЗов, аспирантов и кандидатов наук в учебных и академических институтах) обязали не только подать заявление на перерегистрацию, но и оставить свои отпечатки пальцев и ладоней, фотографии и образцы почерка в Службе криминальной милиции. Аналогичная операция была проведена в ноябре 2002 г.

24



Милиция и налоговая служба также систематически проверяют фирмы, принадлежащие этническим чеченцам. Такие проверки, изъятие деловой документации и неофициальные угрозы контрагентам чеченцев наносят существенный вред среднему и малому бизнесу чеченцев, многие мелкие фирмы просто обанкротились.

25

Милицейские "проверки" часто включают избиения и иные формы унижающего обращения. В некоторых случаях избиения носили массовый характер. В ночь с 27 на 28 марта 2001 г. сотрудники 9 отдела РУБОПа Московской области провели обыск в общежитии Государственного Университета Культуры в городе Химки (пригород Москвы). Обыску подверглись комнаты, где жили 25 чеченских студентов, составивших труппу экспериментального чеченского театра "Нахи", созданного специальным распоряжением Министерства культуры РФ, и их преподаватели. Студенты и их преподаватели были сильно избиты во время обыска, некоторые личные вещи были изъяты или уничтожены. Была предпринята попытка подбросить пистолет одному из обыскиваемых. Студенты были задержаны и доставлены в отделение милиции, но через несколько часов отпущены без объяснений и предъявления обвинений.

26

3) Фабрикация обвинений в совершении уголовного преступления. В июле-ноябре 1999 г. ряд чеченцев и несколько ингушей были задержаны и им были предъявлены обвинения по ст. 222 (незаконное передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств) и 228 (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ) УК РФ. В середине сентября представительство Чечни при Президенте Российской Федерации сообщило о примерно 150 чеченцах, которые были арестованы под этими предлогами за предшествующий месяц. В то же время по данным, приведенным чеченскими общественными организациями, базирующимися в Москве, эта цифра превысила 500 человек. Правозащитный центр "Мемориал" и Комитет "Гражданское содействие" составили свой собственный список, в котором к концу 1999 г. насчитывалась 51 фамилия. Сами арестованные, их родственники и знакомые, присутствовавшие при арестах, утверждают, что наркотики и боеприпасы были умышленно подброшены обвиняемым во время задержания, или личного обыска на улице или дома, или в отделении милиции офицерами органов внутренних дел. Существует достаточно доказательств, позволяющих подозревать, что эти обвинения фабрикуются в массовом порядке. Та же самая практика возобновилась в Москве и Московской области в марте 2000 г. С тех пор она стала в порядке вещей. После захвата заложников в московском театре пошла новая волна сфабрикованных обвинений: "Мемориал" и Комитет "Гражданское содействие" отследили как минимум 20 подобных случаев. Чеченские НПО и депутаты Государственной Думы сообщают о нескольких сотнях таких инцидентов.

27

Есть несколько обстоятельств, которые свидетельствуют о массовом характере фабрикаций:

а) Имеющаяся информация позволяет говорить о целенаправленной массовой кампании: до июля 1999 г. и в период между ноябрем 1999 г. и мартом 2000 г. не было жалоб на то, что чеченцам умышленно подбрасывают наркотики и боеприпасы.

б) Особое внимание обращает на себя тот факт, что в некоторых операциях принимали участие офицеры РУБОПа, в то время как практически всем лицам, представшим перед судом, обвинение было предъявлено в первый раз, и они не были рецидивистами или участниками организованных преступных группировок.

в) Мотивировка инкриминируемых преступлений также вызывает сомнение: в большинстве случаев обвиняемые - это люди со стабильным социальным статусом и стабильным доходом, которые не были замечены в связях с преступными элементами или употреблении наркотиков.

г) Наблюдаются противоречия и в обвинениях, и в обстоятельствах задержания: в некоторых случаях наркотики находят на людях, которые самостоятельно пришли в милицию по вызову, или после их задержания во время второго или третьего, но никак не первого личного досмотра.

д) Угрозы "подбросить наркотики" были широко распространены со второй половине 1999 г.; в частных беседах с представителями правозащитных организаций многие офицеры милиции и представители прокуратуры не отрицают факта массовых фальсификаций свидетельств.

28

С февраля-марта 2000 г. в Москве, Московской и Тверской областях и некоторых других регионах возобновилась фабрикация обвинений в совершении уголовных преступлений, направленная против чеченцев, а также цыган, азербайджанцев, таджиков и армян. У правозащитных организаций, включая "Мемориал", есть информация о нескольких десятках людей (конкретные цифры расходятся), которые были арестованы на основании предположительно сфабрикованных обвинений по ст. 222 и 228 УК РФ. Как правило, большинству арестованных в суде выносят обвинительный приговор.

29

4) Отказ в предоставлении статуса вынужденных переселенцев. Чеченцам, которые бежали из Чечни, во всех российских регионах в массовом порядке отказывают в предоставлении статуса вынужденных переселенцев. Такие отказы также затрагивают и беженцев из Чечни другого этнического происхождения, но они носят избирательный, а не всеобщий характер (см. разделы, относящиеся к ст. 2, п. 1(с)).

30

5) Увольнения. Осенью 1999 г. несколько чеченцев были уволены со своих рабочих мест в школах и медицинских учреждениях в Москве. В двух случаях увольнение мотивировалось Приказом № 567 "Об усилении безопасности в школах" от 21 сентября 1999 г., выпущенного Комитетом образования Москвы. После захвата заложников в Москве в октябре 2002 г. как минимум 15 чеченцев сообщили "Мемориалу" и Комитету "Гражданское содействие" о своем увольнении, причем причиной увольнения открыто называлось их этническое происхождение. Чеченцам систематически отказывают в найме на работу, в первую очередь в крупных городах.

31

6) Отказ в доступе к образованию. Осенью 1999 г. и в ноябре-декабре 2002 г. администрации некоторых школ в Москве прекратили прием чеченских учеников под предлогом того, что у их родителей нет московской регистрации. Требование о наличии местной регистрации предъявлялось только чеченцам.

32

7) Нарушение права на свободу передвижения и выбора места жительства. В большинстве регионов (в том числе г. Москва, Московская, Тверская, Вологодская, Нижегородская и Волгоградская области, Ставропольский край) местные власти систематически отказываются регистрировать чеченцев по месту жительства и по месту пребывания. В течение 1999 г. должностные лица Ставропольского края, Республики Северная Осетия - Алания и Кабардино-Балкарской Республики неоднократно запрещали этническим чеченцам въезд на свою территорию. (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 5 (d) "i").

Привилегии, предоставляемые участникам казачьего движения

33

Казачье движение борется за возрождение особого военизированного сословия, которое существовало до 1917 г., и добивается предоставления специальных и групповых прав для своих участников. Казачьи организации преподносят себя в различных формах: как особую "этно-культурную общность", составную часть русского народа, общественное движение, сословие с особым полуофициальным статусом. Правительство предоставило

казачьему движению и его участникам некоторые привилегии; между тем членство в казачьих организациях не является свободным. Принимаются только люди православного вероисповедания и приверженцы идеологии казачьего движения. Потомки дореволюционных казаков имеют преимущества при приеме, остальным фактически чинятся препятствия. Следовательно, в данном случае можно говорить о дискриминации на основе происхождения.

34

Закон РСФСР "О реабилитации репрессированных народов" 1991 г. определил казаков как "культурную этническую общность" и приравнял их к этническим группам, репрессированным в советский период. Указом Президента РФ № 835 "О государственном реестре казачьих обществ в Российской Федерации" 1995 г. был утвержден полуофициальный статус казачьих организаций, хотя ни один из федеральных законов напрямую этого не подтверждает. Указом Президента РФ № 67 1996 г. в Администрации Президента было создано Главное Управление казачьих войск при Президенте РФ. Указами Президента №№ 563 и 882 1996 г. членам казачьих общин был предоставлен особый привилегированный доступ к правительственной службе, а также к другим видам государственной службы. Указ № 564 1996 г. предусматривает выделение казачьим обществ сельскохозяйственных земель. Указы №№ 95 - 97 и 611 - 613 1997 г. и некоторые другие включили ряд региональных казачьих обществ в официальный реестр и таким образом придали им официальный статус. Федеральная Программа по поддержке казачьих обществ на 1999-2001 гг., утвержденная в 1999 г. Постановлением Правительства РФ № 839, вновь подтвердила ранее существовавшую официальную политику, направленную на интеграцию казачьих формирований во властные структуры и на предоставление им привилегий в отношении государственной службы, органов местного самоуправления и экономической деятельности.

35

Казачьи организации получают прямую и косвенную финансовую поддержку органов государственной власти. Казачество превратилось в особый механизм набора на государственную и военную службу. Казаки пользуются специальным доступом к разным видам службы (государственной, в том числе военизированной, и муниципальной). Казачьи общества, включенные в реестр, могут заключать с органами власти специальные договоры о несении службы и предлагать свои кандидатуры на занятие определенных должностей. Между тем, Конституция РФ и законодательство всех уровней предусматривает равный доступ ко всем видам службы вне зависимости от происхождения и членства в каких-либо объединениях.

Дискриминационные нормы федерального закона о соотечественниках за рубежом

36

Федеральный закон "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" от 24 мая 1999 г. вводит особый правовой статус "соотечественников за рубежом", который применяется и к российским гражданам, и к некоторым категориям иностранных граждан и лиц без гражданства. Закон гарантирует поддержку Российской Федерации "соотечественникам" в реализации некоторых прав, а также устанавливает некоторые привилегии в их взаимоотношениях с Российской Федерацией. Ст. 1 Закона вводит ограничение на предоставление статуса "соотечественника" по признаку этнической принадлежности. На этот статус не могут претендовать потомки российских граждан, граждан бывшего СССР, а также эмигрантов из Российской империи/СССР/Российской Федерации, относящиеся к "титulyным нациям иностранных государств". Ст. 2 определяет "титulyную нацию" как этническую категорию, или "часть населения государства, национальность которой определяет официальное наименование данного государства". Статус "соотечественника за рубежом" не связан ни с гражданством, ни с процедурами натурализации; он имеет отношение к реализации основных прав и свобод. По смыслу Закона, "соотечественники" не могут квалифицироваться как расовые и

этнические группы, нуждающиеся в защите, поэтому предпочтения по этническому признаку не являются оправданными.

Ст. 2, п. 1 (b)

"Каждое государство-участник обязуется не поощрять, не защищать и не поддерживать расовую дискриминацию, осуществляемую какими бы то ни было лицами или организациями;"

Официальная поддержка казачьего движения

37

В 1991-1997 гг. основная, а в 1998-2002 гг. значительная часть инцидентов, включающих в себя насилие против этнических меньшинств или оскорбительное поведение, была связана с деятельностью организованных групп, называющих себя "казаками". В Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской и Волгоградской областях казаки оказывают давление на региональные власти с требованиями ограничить права выходцев с Кавказа или провести их депортацию. Казачьи формирования (как совместно с милицией, так и самостоятельно) проводят проверки документов в частных жилых помещениях, на улицах и рынках, обыскивают частные квартиры и автомобили, проводят задержания людей. Несмотря на радикально националистический настрой многих руководителей и рядовых членов казачьих формирований и их экстремистскую деятельность, федеральные и региональные власти оказывают им различного рода поддержку. Более того, власти придали казачьим организациям некоторые официальные функции и полномочия. Указание МВД РФ от 28 июня 1994 г. № 1/2899 "Об участии казачества в обеспечении общественного порядка" и совместное указание МВД и Главного управления казачьих войск при Президенте РФ от 5 января 1997 г. № 1/127 "О взаимодействии членов казачьих обществ, внесенных в государственный реестр казачьих обществ РФ, с органами внутренних дел" послужили формальной основой для привлечения членов казачьих организаций в качестве вспомогательной полицейской силы. В некоторых регионах казачьим организациям предоставили право проводить операции совместно с правоохранительными органами также на основе региональных нормативных актов.

38

Наиболее яркий пример - внесение в соответствии с Указом Президента РФ №. 448 от 24 апреля 1998 г. Всекубанского казачьего войска (ВКВ) под именем Кубанского войскового казачьего общества в Государственный реестр. Ранее ВКВ зарекомендовало себя как наиболее радикальная националистическая организация, напрямую ответственная за целый ряд акций насилия на этнической почве в Краснодарском крае и требовавшая от местных властей усиления дискриминации против национальных меньшинств. Представители Кубанского войскового казачьего общества занимают посты в Краснодарской краевой администрации.

Воспрепятствование военизированными группировками, действующими в Республике Северная Осетия-Алания, возвращению ингушских беженцев в Пригородный район РСО-А и попустительство властей РСО-А таким действиям

39

После вооруженных столкновений между ингушами и осетинами в Пригородном районе Северной Осетии, которые произошли в октябре-ноябре 1992 г., проблема ингушей - вынужденных переселенцев осталось в целом неразрешенной. Значительный прогресс в добровольном возвращении беженцев был достигнут в 1998-2001 гг. Количество возвращающихся возросло, правительства Республики Северная Осетия - Алания и Республики Ингушетия ведут регулярные переговоры о нормализации, у вооруженных группировок, оруduющих в Северной Осетии, было конфисковано значительное количество огнестрельного оружия. Однако, власти Республики Северная Осетия - Алания уделяют недостаточное внимание обеспечению общественного порядка и предотвращению дискриминации, сегрегации и насилия на этнической почве в тех местах, где живут ингуши. Фактически власти препятствуют возвращению тех, кто пытается сделать это

самостоятельно, на свой страх и риск, ссылаясь на невозможность обеспечить безопасность этих людей. Правительство республики объявило ряд населенных пунктов полностью закрытыми для ингушей, которые результате не могут ни приехать, ни поселиться в этих местах. При прямом попустительстве властей РСО-А проводятся массовые акции местного населения по блокированию дорог с тем, чтобы воспрепятствовать возвращению вынужденных переселенцев в их собственные дома. В тех немногих населенных пунктах, где ингуши все-таки остались или куда они смогли вернуться, им преднамеренно создаются невыносимые условия, т.е. искусственная безработица и увольнения, они живут практически в условиях блокады. Им также регулярно угрожают и их терроризируют поджогами. В результате многие ингушские семьи вынуждены повторно покидать территорию Пригородного района.

40

По официальным данным, более 21 тысячи, но в реальности только около 12 тысяч ингушей вернулись на территорию Пригородного района. Однако их подавляющее большинство проживает в селе Майское, которое расположено на границе с Ингушетией и находится фактически под контролем ингушской администрации. Люди там по-прежнему не имеют постоянного жилья и работы. Общая официальная статистика по вернувшимся ингушам также включает более тысячи человек, имеющих официальную регистрацию по месту жительства в селе Карца, но реально там не живущих. Реальный процесс возвращения затрагивает только села Чермен и Дачное, но и там вернувшиеся ингуши живут в условиях блокады и без каких-либо надежных гарантий безопасности.

Ст. 2, п. 1 (с)

"Каждое государство-участник должно принять эффективные меры для пересмотра политики правительства в национальном и местном масштабе, а также для исправления, отмены или аннулирования любых законов и постановлений, ведущих к возникновению или увековечению расовой дискриминации всюду, где она существует;"

41

Во всех ситуациях, перечисленных выше в разделе, относящемся к п. 1(a) и 1(b) ст. 2 Конвенции, федеральные органы власти не предпринимают нужных шагов для пересмотра всех законов или нормативно-правовых актов, которые могут создавать или закреплять расовую дискриминацию.

Игнорирование властями последствий функционирования паспортной системы

42

Конституционный суд Российской Федерации в ряде случаев квалифицировал как неконституционные ограничения на регистрацию по месту жительства и по месту пребывания, установленные Постановлением Правительства № 713 от 17 июля 1995 г. и соответствующими региональными актами. Хотя решение Конституционного суда по Постановлению Правительства № 713 было вынесено 2 февраля 1998 г., это Постановление было приведено в соответствие с решением суда только в августе 2002 г. Однако ни решение суда, ни поправки к Постановлению Правительства не изменили существующей практики. Администрация Президента, Правительство РФ, Генеральная прокуратура и Министерство юстиции РФ не предпринимают достаточных мер по отмене региональных нормативно-правовых актов, устанавливающих незаконные ограничения на регистрацию по месту жительства. Такие акты все еще остаются в силе в Краснодарском и Ставропольском краях, Ростовской области и Кабардино-Балкарской Республике. МВД, Генеральная прокуратура и Федеральная миграционная служба не предпринимают необходимых шагов для того, чтобы заставить свои территориальные подразделения соблюдать положения федерального закона, а не региональных актов, противоречащих Конституции и федеральному законодательству.

Игнорирование властями дискриминационной практики применения законодательства о вынужденных переселенцах и беженцах

43

Закон РФ "О беженцах" 1993 г. (с последующими изменениями и дополнениями) разработан в соответствии с общими принципами Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Закон РФ "О вынужденных переселенцах", принятый в то же самое время (с последующими изменениями и дополнениями), основан на тех же принципах. Понятие "вынужденный переселенец" имеет более узкое значение, чем термин "внутреннее перемещенное лицо". "Вынужденные переселенцы" - это граждане РФ, которые покинули свое место жительства или в России или за ее пределами из страха перед преследованиями на этнической, социальной, политической и религиозной почве и которые ищут убежища в России. Иностранцы, живущие в России и вынужденные покинуть какую-то территорию в России на тех же основаниях, также имеют право просить о предоставлении им этого статуса. Статус "вынужденного переселенца" жизненно важен для таких переселенцев, так как при существующей паспортной системе это необходимое условие для того, чтобы пользоваться некоторыми основными правами. Кроме того, не существует никаких других механизмов, посредством которых могли бы обратиться за помощью к правительству те, кто лишились жилья и имущества в зонах вооруженных конфликтов. Фактически только вынужденные переселенцы могут получить временное жилье и быть зарегистрированы как безработные. Статус вынужденного переселенца также обеспечивает регистрацию по месту жительства.

44

Ст. 1 Закона "О вынужденных переселенцах" сформулирована нечетко, что допускает два разных его толкования. Одно позволяет рассматривать "массовые беспорядки" как отдельное законное основание для получения статуса, другое базируется на предположении, что "массовые беспорядки" упоминаются в законе только как дополнительная составляющая преследований. Обычно люди, которые только бегут от "просто" беспорядков или военных действий, не могут получить статус, если они не в состоянии доказать, что они подвергаются угрозе преследования на этнической, религиозной или тому подобной почве. Кроме того, неопределенные критерии "преследований" дают чиновникам возможность толковать это понятие по своему усмотрению. Следовательно, система создает разной высоты "порог" для разных этнических групп. Помимо этого, некоторые региональные нормативные акты (в Москве и Московской области, в Краснодарском крае) ставят условием предоставления статуса наличие регистрации по месту пребывания, близких родственников на данной территории или прочие дополнительные обстоятельства. Эти ограничения становятся основанием для злоупотреблений и необоснованных отказов в предоставлении статуса.

45

После того как в Чечне в декабре 1994 г. начался первый вооруженный конфликт спустя три месяца миграционная служба стала предоставлять статус людям, бегущим из этого региона. Сами военные действия рассматривались как причина, достаточная для предоставления статуса чеченцам, русским и людям иной этнической принадлежности. Чеченцы, которые бежали из Чечни в период между двумя войнами (1996-1999 гг.) и во время второй войны (1999 г. - настоящее время), как правило, не получали статуса вынужденных переселенцев. В миграционной службе от них требуют предоставить документальные доказательства преследований против них, и только отдельные чеченцы могут выполнить это требование. Федеральная миграционная служба сообщала, что около 568 тысяч человек бежали из Чечни к октябрю 2001 г., из них 12 500 человек предоставили статус вынужденных переселенцев. Федеральная миграционная служба открыто признает, что среди этих людей всего несколько этнических чеченцев, так как этнические чеченцы не соответствуют Закону "О вынужденных переселенцах". Люди другой этнической принадлежности из Чечни (в основном русские) получили статус (хотя и с определенными ограничениями), так как миграционная служба по умолчанию соглашается с тем, что русских в Чечне преследуют на этнической почве.

46

Статус беженцев также часто предоставляется избирательно по этническому признаку. Несколько десяткам тысяч человек, которые бежали из Таджикистана во время гражданской войны 1992-1995 гг. и последующих военных столкновений, был предоставлен статус "вынужденных переселенцев" или беженцев в России. По оценкам Фонда "Таджикистан" и других правозащитных НПО, общее число этнических таджиков по России, которые получили статус, колеблется между 30 и 40 человек, хотя от войны страдали и таджики, и нетаджики, и именно таджики в основном подвергались преследованиям по политическим мотивам или на основании их места рождения или жительства. Большинство из нескольких тысяч таджиков, ходатайствовавших о предоставлении статуса, получили устный отказ еще до того, как подали заявления.

47

Этнические предпочтения наиболее четко прослеживаются в случае беженцев из Абхазии. По некоторым оценкам, в России насчитывается около 60 тысяч беженцев из Абхазии, большинство из которых составляют этнические грузины. К началу 1997 г. 21 тысяча переселенцев из Абхазии получили официальный статус, из них только 4 тысячи были этническими грузинами, в то время как среди переселенцев иной этнической принадлежности доля получивших статус и регистрацию по месту жительства была значительно выше. Беженцы из Абхазии оказались в наиболее уязвимом положении в Краснодарском крае. Осенью 1992 г., в результате военных действий в Абхазии, не менее 30 тысяч человек были вынуждены бежать из этой республики непосредственно в Краснодарский край. Позднее, в октябре 1993 г. до 5 тысяч человек были также эвакуированы из Сухуми. Для них Россия была первой безопасной территорией и первой страной, где можно было получить убежище. В то время как большинство этнических русских и абхазов получили статус вынужденных переселенцев, большей части армян и практически всем этническим грузинам в таком статусе было отказано. В настоящее время, по различным оценкам, на территории Краснодарского края находится от 12 до 15 тысяч этнических грузин, которые были вынуждены бежать из Абхазии, из них до 11 тысяч - на территории Сочи. По данным местной миграционной службы к началу 1998 г. около 2 тысяч вынужденных переселенцев из Абхазии получили соответствующий официальный статус. Среди них было только 121 этнических грузин и 598 армян, и к концу 2002 г. больше никто из этих категорий не получил статус. Формально отказ в предоставлении статуса вынужденных переселенцев или беженцев этим людям мотивировался тем, что у них нет ближайших родственников в этом регионе. Фактически проводился избирательный по этническому признаку подход, так как большинству грузинских и армянских беженцев, имевших родственников в Краснодарском крае, было отказано в статусе беженца или вынужденного переселенца. В результате большинство беженцев из Абхазии также не получили регистрации по месту жительства и, соответственно, оказались лишены всех основных гражданских и социальных прав. Этим людям не дали возможность получить легальный статус не только в Краснодарском крае, но и в других крупных городах и региональных центрах, хотя они не могут вернуться в места прежнего жительства.

Ст. 2, п. 1 (d)

(d) Каждое государство-участник должно, используя все надлежащие средства, в том числе и законодательные меры, в зависимости от обстоятельств, запретить расовую дискриминацию, проводимую любыми лицами, группами или организациями, и положить ей конец;

48

Теоретически, нематериальные блага, включая права и свободы и личное достоинство, можно защищать в суде в гражданском процессе (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 6 Конвенции). Закон защищает нематериальные блага, в том числе личное достоинство, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности и семьи (ст. 21, 22, 23, 27 Конституции, ст. 150 Гражданского кодекса РФ).

49

В Уголовном кодексе есть ст. 136 "Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина", которая предусматривает уголовную ответственность за "нарушение равенства прав человека и гражданина" в зависимости от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, причинившее вред "правам и законным интересам" граждан. Часть 1 этой статьи предусматривает наказание в диапазоне от 200 минимальных зарплат до 2 лет тюремного заключения. Часть 2 оговаривает такое же преступление, но совершенное с использованием служебного положения, и предусматривает наказание до 5 лет тюремного заключения. Ст. 136 не является статьей частного обвинения, поэтому уголовное преследование может быть инициировано только прокурором или органами внутренних дел. Ст. 136 определяет преступление сугубо в материальном, но не формальном смысле. Таким образом, нарушителя можно привлечь к уголовной ответственности только при наличии реального вреда, причиненного жертве; указания по осуществлению дискриминации или подстрекательства к дискриминации, если они не носят публичного характера, ненаказуемы. Ст. 136 используется в крайне редких случаях. По данным МВД по ст. 136 в 1997 г. было возбуждено 3 уголовных дела, 4 в 1998 г., 5 в 1999 г. и одно в 2000 г. Трем людям были предъявлены обвинения в 1997 г., 2 в 1998 г., 3 в 1999 г., 3 в 2000 г. Официальная статистика по судебным процессам и их результатам до сих пор не опубликована ни в каком виде.

50

Федеральная инспекция труда (создана в 1994 г.) уполномочена осуществлять общий контроль за условиями трудовой деятельности. Вплоть до 2000 г. ФИТ находилась в составе Министерства труда и социального развития, а затем стала самостоятельной централизованной службой. В случае нарушения трудового законодательства трудовые инспекторы имеют право выдавать предписания, обязательные для работодателей, или подавать жалобы в прокуратуру, или возбуждать судебный процесс. Информация о том, что такое право когда-либо использовалось для предупреждения или ликвидации дискриминации, отсутствует. В обязанности Государственной жилищной инспекции (создана в 1994 г.) входит контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан и государства в жилищной сфере. В реальности же ГЖИ проверяет только физическое состояние жилых зданий и их соответствие официальным техническим стандартам. В Министерстве образования существует надзорная служба, которая отвечает только за аккредитацию учебных заведений; на государственные и муниципальные органы образования прямо не возложена обязанность заниматься вопросами дискриминации.

51

В Российской Федерации прокуратура представляет собой отдельную независимую структуру государственных органов. В обязанности прокуратуры в числе прочего входит следующее: а) общий контроль за соблюдением Конституции и федерального законодательства государственными и негосударственными органами; б) общий контроль за состоянием прав и свобод граждан; в) расследование и поддержание обвинения в суде. Информации о вмешательстве органов прокуратуры в случаи этнической или расовой дискриминации нет. Как правило, органы прокуратуры демонстрируют нежелание возбуждать преследование и расследовать дела по ст. 136 (нарушение равенства прав) и 282 (возбуждение вражды) УК РФ.

52

В Российской Федерации ни на федеральном, ни на региональном уровне не существуют какие-либо специальные органы, отвечающие за предупреждение и ликвидацию дискриминации. Теоретически, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации имеет право разбираться с любой жалобой на нарушения прав человека в случаях, когда все прочие имеющиеся средства правовой защиты исчерпаны, или в случае массовых и систематических нарушений. Нет признаков того, что Уполномоченный по правам человека занимался случаями расовой или этнической дискриминации. До



настоящего времени аппарат Уполномоченного по правам человека не проявил какой-либо интерес к этой области. Министерство по делам федерации, национальностей и миграционной политики вообще не касалось вопросов дискриминации, равно как и аналогичные территориальные органы субъектов федерации. Это Министерство было расформировано Указом Президента от 16 октября 2001 г. Новый федеральный Министр по делам национальностей не занимается вопросами дискриминации.

53

В стране отсутствует специальное антидискриминационное законодательство. Формально все еще действует Закон СССР 1990 г. "Об усилении ответственности за посягательства на национальное равноправие граждан и насильственное нарушение единства территории Союза ССР". Этот закон не применяется, так как его положения, предусматривающие уголовную, административную и гражданскую ответственность людей и общественных объединений, были заменены последующими законодательными актами. В России не существует каких-либо специальных антидискриминационных программ или программ в области предоставления равных возможностей. Время от времени государство заявляет о своей готовности обеспечивать равные права граждан, но эти заявления достаточно редки, если сравнивать с заявлениями о "регулировании межэтнических отношений", "предупреждении конфликтов", "развитии толерантности" и "борьбе с экстремизмом".

Ст. 2, п. 1 (е)

(е) Каждое государство-участник обязуется поощрять, в надлежащих случаях, объединяющие многорасовые организации и движения, равно как и другие мероприятия, направленные на уничтожение расовых барьеров, и не поддерживать те из них, которые способствуют углублению расового разделения.

54

Российское общество в общем и целом не разделено по этническому или расовому признакам, и общественное мнение в целом не воспринимает ликвидацию социальных барьеров между этническими группами как важный вопрос, стоящий на повестке дня. Моноэтнических организаций или организаций, членство в которых определяется этнической принадлежностью, довольно мало по сравнению с мультиэтническими. Общественные объединения меньшинств, организованные по этническому признаку, как правило, сотрудничают между собой и с неэтническими НПО. Тем не менее, проблемы социальных барьеров между этническими группами существуют. В этом отношении в качестве примеров стоит назвать чеченцев по всей стране, цыган, ингушей в Республике Северная Осетия - Алания, турок-месхетинцев в Краснодарском крае (соответствующая информация приводится выше, в разделах, относящихся к ст. 2, п. 1 (а) и (b)). Социальные барьеры создаются и множатся в значительной степени паспортной системой, соответствующей практикой и общественными кампаниями, направленными против "мигрантов". Государство не уделяет этой сфере никакого внимания.

55

Организованная политическая деятельность на этнической почве (равно как и на религиозной и профессиональной) фактически не разрешена в России. Федеральный закон "О политических партиях" 2001 г. устанавливает, что из всех общественных объединений только политические партии могут принимать участие в референдумах и выборах и что могут существовать только федеральные политические партии. Политические партии не могут создаваться на основе профессиональной, расовой, этнической и религиозной принадлежности (ст. 9, ч. 3). Под такими основаниями понимаются любые указания в уставе или программе организации на защиту или выражение соответствующих профессиональных, этнических и тому подобных интересов. Для сравнения - Закон 1995 г. об общественных объединениях запрещает создание политических общественных объединений на этих основах, но определяет эти основы как прямые ограничения на членство. Таким образом, закон 2001 г. о политических партиях открыто устанавливает ограничения на свободу

объединения и на право участвовать в управлении государством; фактически он запрещает любую активность меньшинств, имеющую политическую составляющую. Такого рода "интеграционные" меры должны рассматриваться как излишние и непропорциональные.

56

Существует также проблема языка вражды в публичной сфере. Правительство занимается этим вопросом и толкует его в рамках "развития толерантности" и "борьбы с политическим экстремизмом". В настоящее время основные концептуальные предпосылки этого подхода и его результаты являются предметом дискуссий в России (подробнее см. раздел, относящийся к ст. 4 и 7 Конвенции).

Ст. 2, п. 2

"Государства-участники должны принимать, когда обстоятельства этого требуют, особые и конкретные меры в социальной, экономической, культурной и других областях, с целью обеспечения надлежащего развития и защиты некоторых расовых групп или лиц, к ним принадлежащих, с тем чтобы гарантировать им полное и равное использование прав человека и основных свобод. Такие меры ни в коем случае не должны в результате привести к сохранению неравных или особых прав для различных расовых групп по достижении тех целей, ради которых они были введены."

57

Ст. 69 Конституции РФ гарантирует права коренных малочисленных народов. Ст. 71, п. "в" относит "регулирование и защиту прав национальных меньшинств" к компетенции федерации. Ст. 72, п. "б" возлагает совместно на федерацию и ее субъекты обязанности по "защите прав национальных меньшинств", а п. "м" - по "защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей". На основании ст. 69 был принят Федеральный закон "О гарантиях прав коренных малочисленных народов" 1999 г. Этот закон предусматривает некоторые привилегии в трудоустройстве, землевладении, пользовании природными ресурсами, налогообложении, участия в органах местного самоуправления для лиц, которые относятся к коренным малочисленным народам и ведут традиционное хозяйство, а также право регионов предпринимать дополнительные защитные меры по отношению к таким лицам. Законодательство некоторых российских регионов (Бурятия, Якутия-Саха, Тюменская область, Хабаровский край) признает особые права групп аборигенов на пользование и распоряжение землей и природными ресурсами.

58

Государственная Дума приостановила свою работу над проектом закона о национальных меньшинствах в 1997 г. Механизмы защиты меньшинств существуют в реальности, они основываются на федеративной структуре, на государственных и муниципальных образовательных и культурных институтах и на так называемой "национально-культурной" (т.е. экстерриториальной) (подробнее см. Приложение 1); однако, они неэффективны и недостаточно финансируются.

59

Федеральные органы власти не предприняли никаких мер для того, чтобы восстановить нарушенные права и улучшить положение тех категорий населения, которые стали жертвами расовой дискриминации и массовых злоупотреблений властью. Сюда входят граждане бывшего СССР, которые не были признаны гражданами Российской Федерации вопреки закону, вынужденные переселенцы из Чечни и некоторых регионов бывшего СССР и беженцев с территорий за пределами бывшего СССР, которым было отказано в соответствующем статусе и защите.

Ст. 3.

"Государства-участники особо осуждают расовую сегрегацию и апартеид и обязуются предупреждать, запрещать и искоренять всякую практику такого характера на территориях, находящихся под их юрисдикцией."

60

В российском законодательстве не содержится ни самого понятия сегрегации, ни положений, которые оговаривали бы ее запрет.

61

В последние годы началось принудительное разделение учеников и классов на этнической почве в Краснодарском крае. Детей турок, армян, курдов или ассирийцев распределяют в классы и на курсы отдельно от этнических русских. Впервые эта практика была введена в школе № 2 Крымского района (г. Крымск). За последние 2 года разделение учеников на "славянские" и "неславянские" (или "тюркские") классы также было введено в поселке Нижнебаканском (Крымский район), поселке Холмском (Абинский район), станице Кубанской (Апшеронский район), а также в Белореченском районе. Администрации школ оправдывают такое разделение тем, что этническим меньшинствам необходим особый режим из-за их слабого владения русским языком. Однако разделение носит обязательный характер, дети этнических меньшинств направляются в "неславянские" классы вне зависимости от их реального владения русским, и качество получаемого ими образования оказывается более низким, чем у других учеников. Несколько школ в Пригородном районе Северной Осетии также разделены по этническому признаку между осетинами и ингушами.

62

В принципе, можно также применить термины "преступление апартеида", "сходной с ним политики и практики расовой сегрегации и дискриминации" и "систематического угнетения", введенные в статье 2 Международной Конвенции "О пресечении преступления апартеида и наказания за него" от 30 ноября 1973 г. Они охватывают такие понятия как "лишение права на свободу личности", "причинение телесных повреждений или умственного расстройства, посягательство на свободу или достоинство, применение пыток, или жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство обращения и наказания", "произвольный арест и незаконное содержание в тюрьмах членов расовой группы или групп" (ст. 2, п. "а"), "меры, рассчитанные на то, чтобы воспрепятствовать участию расовой группы или групп в политической, социальной, экономической и культурной жизни страны...., в частности, путем лишения: основных прав человека и свобод, включая право на труд..., право на образование, право покидать свою страну и возвращаться в нее, право на гражданство, право на свободу передвижения и выбора места жительства" (ст. 2, п. "с"). Преследования чеченцев по всей Российской Федерации и турок-месхетинцев в Краснодарском крае подпадают под эти определения. Действия против чеченцев и месхетинцев включают произвольные задержания и аресты, отказы в регистрации по месту жительства или по месту пребывания, угрозы с целью вынудить людей покинуть их место жительства, воспрепятствование пересечению административных границ, фабрикацию уголовных дел, увольнения и отказы в приеме на работу, отказ в допуске в школы, средние специальные и высшие учебные заведения, отказы в оформлении паспортов и других личных документов, непризнание российского гражданства месхетинских турок.

Ст. 4.

"Государства-участники осуждают всякую пропаганду и все организации, основанные на идеях или теориях превосходства одной расы или группы лиц определенного цвета кожи или этнического происхождения, или пытающиеся оправдать, или поощрять расовую ненависть и дискриминацию в какой бы то ни было форме, и обязуются принять немедленные и позитивные меры, направленные на искоренение всякого подстрекательства к такой дискриминации или актов дискриминации, и с этой целью они в соответствии с принципами, содержащимися во Всеобщей декларации прав человека, и правами, ясно изложенными в статье 5 настоящей Конвенции, среди прочего:"

63

Вопросы, затрагиваемые ст. 4 Конвенции, составляет одну из самых важных проблем для Российской Федерации. Ультранационалистические организации создают и распространяют расистскую, антисемитскую и антимусульманскую печатную продукцию, аудио- и видео- материалы. Некоторые СМИ, особенно региональные газеты, публикуют

материалы, возлагающие вину за ухудшение криминогенной обстановки и экономического положения на определенные этнические группы, в первую очередь уроженцев Кавказа, и требующие ограничить их права. В течение 2001-2002 гг. российские уважаемые федеральные СМИ, (ОРТ, "Комсомольская правда", "Московский комсомолец", "Литературная газета") начали передавать и публиковать откровенно расистские материалы и призывы. Правительственные чиновники и парламентарии все чаще позволяют себе расистские высказывания. Организованные нападения на представителей меньшинств, особенно на людей азиатского или африканского происхождения, стали обычным явлением. Массовые нарушения общественного порядка, включая насильственные акции на этнической почве, происходят в Москве и других крупных городах.

64

Принципы, заложенные в ст.4 Конвенции, частично реализованы в российском законодательстве. Более того, новое законодательство по борьбе с "экстремизмом", принятое в 2002 г., позволяет правительству эффективно подавлять любую публичную деятельность, которая может интерпретироваться как "экстремистская". Но на практике правительство России не принимает достаточных мер по пресечению и предотвращению организованной расистской деятельности и языка вражды. Кроме того, оно поддерживает, финансирует и интегрирует в официальную структуру военизированные формирования, именуемые себя казаками, в то время как эти формирования, как правило, демонстрируют враждебность по отношению ко многим нерусским этническим группам и совершают акты насилия на этнической почве.

Ст. 4 (а)

"Объявляет караемым по закону преступлением всякое распространение идей, основанных на расовом превосходстве или ненависти, всякое подстрекательство к расовой дискриминации, а также все акты насилия или подстрекательства к таким актам, направленным против любой расы или группы лиц другого цвета кожи или этнического происхождения, а также предоставление любой помощи для проведения расистской деятельности, включая ее финансирование;"

65

Часть 5 ст.13 Конституции РФ запрещает создание и деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены в числе прочего на "разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни". Ст.29 также содержит запрет на "пропаганду или агитацию, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду".

66

Ст. 63, ч. 1, п. "е" УК РФ 1996 г. устанавливает, что совершение преступления по мотиву национальной, расовой или религиозной ненависти или вражды является одним из отягчающих вину обстоятельств. Статистических данных по применению этой статьи при предъявлении обвинений и в судебных разбирательствах нет.

67

Ст. 282 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за "действия, направленные на возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды, унижение национального достоинства, а равно пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, национальной или расовой принадлежности, если эти деяния совершены публично или с использованием средств массовой информации". Часть 1 устанавливает наказание в диапазоне от штрафа в размере 500 МРОТ до лишения свободы на срок до 4 лет. Для тех же действий, совершенных с применением насилия или с угрозой его применения, с использованием служебного положения, или организованной группой, которые описываются в Части 2, предусмотрено лишение свободы на срок от 3 до 5 лет. Ст. 282 является статьей публичного, а не частного обвинения, т.е. уголовное преследование может быть осуществляться только государственным правоохранительным органом.

На практике применение ст. 282 очень ограничено. Основные причины этого - отсутствие политической воли у органов прокуратуры и не вполне четкое определение уголовного преступления. Явный недостаток ст. 282 заключается в том, что она объединяет как минимум три разных состава преступлений, которые различаются степенью их потенциальной угрозы общественному порядку. В результате, излишне широкий охват этой статьи приводит к ее вынужденно избирательному применению. Правоохранительным органам приходится рассматривать эту статью как инструмент для применения в особых случаях. Кроме того, милиция, органы прокуратуры и суд интерпретируют формулировку статьи "действия, направленные на возбуждение:" как указание на то, что субъективной стороной преступления, предусмотряваемого ст. 282 может быть только прямой умысел. "Отсутствие доказательств прямого умысла разжигать вражду" - это основная отговорка российских правоохранительных органов, не желающих возбуждать уголовное расследование в случаях публичных высказываний или публикаций, возбуждающих вражду против каких-либо этнических групп.

Обычно органы милиции не преследуют людей, распространяющих расистские документы, книги и листовки. Прокуратура, как правило, отказывается начинать уголовное расследование даже в случаях публичных призывов к насилию на этнической почве. Когда правоохранительные органы все-таки предпринимают меры против экстремистских националистических и/или расистских группировок, они избегают применять ст. 282. Обычно, в тех редких случаях, когда уголовные расследования были начаты, органы милиции или прокуратуры пользовались другими статьями, такими как "хулиганство" или "нанесение телесных повреждений", и не признавали расистскую составляющую этих преступлений.

По данным, предоставленным МВД, в 1997 г. в следственных органах находилось в производстве 12 уголовных дел по ст. 282 (среди них - 12 новых дел, возбужденных в этом году), 16 в 1998 г. (16 новых), 29 в 1999 г. (25 новых) и 24 в 2000 г. (17 новых). Соответственно, 6, 8, 14 и 8 расследований были закрыты или закончены в каждом календарном году. Обвинения были предъявлены в 1997 г. одному человеку, 9 - в 1998 г., 11 в 1999 г., 8 в 2000 г. На настоящее время официальной информации по судебным процессам и их результатам нет. По неофициальной информации, полученной в Верховном суде РФ (февраль 2002 г.), ни один человек не был признан виновным по ст. 282 в 1997 г., один человек был осужден в 1998 г., 4 в 1999 г., 10 в 2000 г. и 3 человека за первые шесть месяцев 2001 г. Как правило, те немногие люди, которые были приговорены к коротким срокам лишения свободы или осуждены условно, освобождались по амнистии или в связи с зачетом срока, проведенного в предварительном заключении.

Вплоть до августа 2002 г. (когда вступил в силу Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности"), содействие расистской деятельности не было преступлением по российскому законодательству.

Федеральный закон 1995 г. "Об увековечении победы советского народа в Великой отечественной войне 1941-45 годов" запрещает использование нацистской символики любого рода и провозглашает борьбу с фашистскими организациями на территории РФ приоритетным направлением внутренней государственной политики. В 1997 г. региональные законодательные органы в Москве и Санкт-Петербурге ввели административную ответственность за распространение нацистской или аналогичной символики и знаков; на практике же эта норма фактически не применяется. Новый российский Кодекс об административных правонарушениях, принятый в 2001 г. (вступил в силу 1 июля 2002 г.), также предусматривает (ст. 20.3) административную ответственность за пропаганду и

демонстрацию нацистской и подобной символики. Ранее принятое региональное законодательство по нацистской символике явно противоречит федеральному Кодексу, и пока еще не ясно, как региональные законы будут приведены в соответствие с федеральными и какова будет практика их реализации.

73

Пределы ограничения свободы слова, соответствующие конституционным нормам, закреплены в Законе РФ "О средствах массовой информации" 1991 г. (с последующими изменениями и дополнениями). За нарушение действующих нормативно-правовых актов виновные подлежат гражданской и административной ответственности, а также и уголовной ответственности в соответствии с УК.

74

Ст. 4 Закона "О средствах массовой информации" запрещает "злоупотребление свободой слова", т.е. пропаганду идей насилия, разжигание розни и тому подобные деяния. Ст.16 предписывает механизм применения санкций к изданию, нарушающему ст.4. Выпуск печатного издания или передачи против воли их учредителя может быть прекращен только по решению суда. Регистрирующий орган (т.е. Министерство печати и его территориальные органы) могут официально вынести письменное предупреждение средству массовой информации, которое нарушает ст. 4. Регистрирующий орган имеет право подать в суд иск о закрытии средства массовой информации только после повторного нарушения ст.4 Закона, совершенного им в течение 12 месяцев после того, как ему было вынесено как минимум два официальных предупреждения. Каждое такое предупреждение может быть обжаловано в суде. Как правило, Министерство печати и его территориальные органы демонстрируют нежелание применять существующие механизмы и используют предупреждения и подачу исков в суд в исключительно редких случаях. Кроме того, процедуры гражданско-процессуального законодательства в России предоставляют обвиняемым неограниченные возможности затягивать слушания, и газеты радикально-националистического толка, как правило, пользуются ими.

75

Только государственные органы власти могут защищать общественные интересы и подавать иски в суд в случае расистских публикаций; в отношении СМИ целью судебного процесса может быть только его закрытие, но не штраф. Физические лица или общественные организации не имеют права судиться со средством массовой информации, если только оно не посягает на достоинство или деловую репутацию данного физического или юридического лица. Иными словами, если публичный язык вражды не был направлен непосредственно против какого-то лица, суд не считает это нанесением морального вреда.

76

Административные штрафы за расистские публикации не предусмотрены.

77

Ситуация изменилась после вступления в силу в августе 2002 г. Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности". Закон определяет термин "экстремистская деятельность" достаточно широко, как насильственные деяния против государства и любого рода действия, направленные на возбуждение национальной, расовой, религиозной и социальной вражды и связанные с насилием или угрозами насилия; унижение национального достоинства; вандализм и массовые беспорядки; пропаганду исключительности, превосходства или неполноценности людей на основе их социальной, расовой, религиозной, национальной и языковой принадлежности; пропаганду и публичную демонстрацию нацистской и аналогичной символики. Это определение также охватывает публичные призывы ко всем этим видам деятельности, а также их финансовую и любую иную поддержку. Закон предоставляет органам прокуратуры, Министерству печати и его территориальным органам право выносить официальные предупреждения тем средствам массовой информации, которые распространяют экстремистские материалы. Если средство массовой информации не выполняет требования, изложенные в таком официальном

предупреждении, соответствующий регистрирующий орган или прокуратура должны подать в суд иск о ликвидации соответствующего печатного издания. Выпуск печатного издания или передачи может быть приостановлен на время судебных разбирательств (это новый элемент в законодательстве по сравнению с предыдущим). Суд также может установить, что такие-то печатные или иные материалы являются "экстремистскими" и запретить их распространение по России; Министерство юстиции обязано вести список запрещенных материалов (это тоже новый элемент).

Ст. 4 (b)

"b) объявляют противозаконным и запрещает организации, а также организованную и всякую другую пропагандистскую деятельность, которые поощряют расовую дискриминацию и подстрекают к ней, и признают участие в таких организациях или в такой деятельности преступлением, караемым законом;"

78

Существуют десятки активных групп и организаций экстремистского националистического толка, ведущих пропаганду этнического превосходства и ксенофобии, прежде всего по отношению к евреям, народам Кавказа и Средней Азии. Пропаганда расистского и ультранационалистического толка характерна для таких организаций, как Русское национальное единство (РНЕ), Национально-большевистская партия (НБП), Русская партия и многие другие. Члены некоторых из этих организаций в отдельных случаях принимали участие в актах насилия против этнических меньшинств. В 2000-2001 гг. наблюдалось заметное снижение активности этих групп. В РНЕ разразился внутренний кризис, и группа распалась на три части. Лидер НБП попал под суд по обвинению в "терроризме" и незаконном владении оружием. Политизированные ультранационалистические политические группы и партии типа РНЕ и НБП были в значительной степени вытеснены менее политизированными, но более активными и массовыми неонацистскими или неидеологическими молодежными бандами "скинхедов", которые сейчас существуют практически во всех крупных городах. За последние 4 года резко возросло количество немотивированных насильственных преступлений против "визуальных" меньшинств.

79

Ст. 239 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за "организацию объединения, посягающего на личность и права граждан". Часть 1 устанавливает наказание за "создание религиозного или общественного объединения, деятельность которого сопряжена с насилием над гражданами или иным причинением вреда их здоровью, либо с побуждением к отказу от исполнения гражданских обязанностей или к совершению иных противоправных деяний, а равно руководство таким объединением" в диапазоне от 200 минимальных зарплат до 3 лет тюремного заключения. Часть 2 вводит наказание за членство в таком объединении или участие в пропагандистской деятельности и устанавливает санкции, варьирующиеся от штрафа в размере 100 МРОТ до 2 лет тюремного заключения. До августа 2002 г. участие в запрещенной расистской организации само по себе не считалось уголовным преступлением. Только если такого рода объединение причиняло физический и моральный вред непосредственно какому-то человеку или пытались непосредственно нарушить определенные права человека, можно было применить ст. 239. В соответствии со ст. 208 УК РФ граждане РФ могут быть привлечены к ответственности за участие в незаконном вооруженном формировании; однако, понятие "незаконное вооруженное формирование" является неоперациональным.

80

Следователи обычно стараются не признавать организованный характер преступлений, мотивированных этнической враждой, и их связь с ультранационалистической или расистской деятельностью. Ст. 239 УК РФ ("Организация объединения, посягающего на личность и права граждан") также применяется только в редких случаях. По данным МВД в 1997 г. по ст. 239 находилось в производстве 4 уголовных

дела (2 новых), 6 в 1998 г. (5 новых), 6 в 1999 г. (5 новых) и 8 в 2000 г. (8 новых). Соответственно 1, 4, 1 и 3 расследования были закрыты или закончены в течение этих четырех лет. Один человек был привлечен к суду в 1997 г., 2 в 1998 г., 2 в 1999 г. и 2 в 2000 г. Никакой официальной информации по судебным процессам и их результатам пока нет. Ст. 208 используется исключительно в Чечне во время вооруженного конфликта.

81

Ст.23 Федерального закона "Об общественных объединениях" 1995 г. говорит, что если устав какой-либо группы противоречит Конституции и законодательству об общественных объединениях, то это может служить основанием для отказа в регистрации такой группы в качестве юридического лица. Многолетняя практика четко показала, что ни одно общественное объединение не включает в свой устав виды деятельности, запрещенные Конституцией РФ и федеральными законами, что, конечно же, совершенно не мешает им такой деятельностью заниматься. Ст.41-45 того же Закона устанавливают ответственность общественных объединений за нарушение законов РФ. Возможные санкции включают приостановление деятельности объединения или его ликвидацию. И приостановление, и ликвидация объединения производятся исключительно в судебном порядке после двух письменных предупреждений, "если эти предупреждения не были обжалованы в суд в установленном законом порядке или не признаны судом не основанными на законе". Только Министерство юстиции, его региональные управления и органы прокуратуры имеют право подавать гражданские иски в суд против общественных объединений. Граждане или общественные объединения не имеют права подавать гражданские иски против общественных объединений, публично высказывающих или пропагандирующих расистские идеи.

82

Федеральные и региональные власти предпринимали некоторые меры против ультранационалистических или расистских организаций, однако, эти действия носили спорадический, непоследовательный и временами произвольный характер и противоречили закону. Они редко достигали намеченных целей. В 1997 г. Министерство юстиции РФ отказало в регистрации партии Русское национальное единство и ряду других подобных объединений. Аналогичные отказы были даны несколькими региональными управлениями юстиции. Тем не менее, многие ультранационалистические организации получили официальную регистрацию, а многие другие действуют де-факто без регистрации.

83

В ноябре 1998 г. мэр Москвы Юрий Лужков заявил, что не допустит проведения съезда РНЕ в Москве, хотя мэр не имеет права запрещать публичные собрания, и съезд РНЕ проведен не был. Генеральная Прокуратура совместно с ФСБ распространила методические указания и рекомендации по расследованию преступлений, связанных с возбуждением национально вражды, правда, отсутствует информация о том, как эти методические указания применяются на практике. 25 ноября 1999 г. Центральная избирательная комиссия РФ отказалась зарегистрировать список избирательного объединения "Спас" (созданного на основе РНЕ) для участия в выборах в Государственную Думу РФ. Юридическим основанием такого решения было несоответствие декларируемой и реальной деятельности этой организации.

84

В 2002 г. правительство значительно усилило борьбу с экстремистскими националистическими группами. Несколько националистических изданий получили официальные предупреждения или/и были ликвидированы. Шести региональным отделениям бывшего РНЕ было отказано в официальной регистрации. Органы внутренних дел начали формировать специальные подразделения по борьбе с бандами экстремистов, совершающими насильственные преступления.

85



Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. предоставляет органам прокуратуры, Министерству юстиции и его территориальным управлениям право выдавать официальные предупреждения общественному объединению, занимающемуся экстремистской деятельностью. Если соответствующее общественное объединение не приведет свою деятельность в соответствие с официальным предупреждением, то прокурор или регистрирующий орган должен подать иск в суд. Суд может ликвидировать это общественное объединение (если оно зарегистрировано как юридическое лицо) и наложить запрет на его деятельность (если оно официально не зарегистрировано). Прокуратура или орган Министерства юстиции также могут приостановить деятельность общественного объединения на срок до 6 месяцев после подачи иска о ликвидации (это новый момент в законодательстве по сравнению с предыдущим). Закон также устанавливает как новый вид ответственности запрет или ограничение на доступ к государственной службе и некоторым профессиям по решению суда для человека, участвующего в экстремистской деятельности.

86

В июле 2002 г. также были внесены изменения в Уголовный кодекс и ряд других законов. Ст. 282.1 УК РФ устанавливает ответственность за организацию "экстремистской группы" или участие в таковой, т.е. в группе, организованной для совершения преступлений, мотивированных этнической, расовой и иными видами ненависти. Ст. 282.2 предусматривает ответственность за организацию или участие в "экстремистской организации", т.е. объединении, расформированном и запрещенным судом.

87

Правоприменительной практики в отношении Закона об экстремизме все еще нет, следовательно, нельзя судить о том, насколько этот механизм действительно эффективен. Большинство российских правозащитных НПО считают, что этот закон, особенно его широкое определение "экстремистской деятельности", создают предпосылки для злоупотребления властью. Административная приостановка деятельности печатного издания или общественного объединения (которая может повторяться неоднократно) без решения суда может означать фактическую ликвидацию любой организации, не устраивающей правительство. В соответствии со ст. 15 Закон об экстремистской деятельности устанавливает обязанность общественного объединения публично выразить свое несогласие с заявлением своего лидера или члена в течение 5 дней после такого заявления, если это последнее может считаться "экстремистским". В противном случае отсутствие выражения несогласия может рассматриваться как экстремистская деятельность. Между тем, часть 3 ст. 29 Конституции РФ устанавливает, что "никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них". Срок - 5 дней - для публичного выражения несогласия неразумен, кроме того, данное положение делает общественные объединения уязвимыми для провокаций. Новая редакция ст. 280 УК РФ устанавливает ответственность за "публичные призывы к экстремистской деятельности", хотя не все виды этой "деятельности" подлежат уголовной ответственности.

88

Помимо этого, широкие определения, содержащиеся в новых законах, способствуют избирательному и, следовательно, волюнтаристскому их применению. Предыдущее законодательство, хотя и относительно эффективное, не применялось активно и должным образом; нет никаких гарантий, что новое будет применяться лучше. Ранее, правоохранительные органы оправдывали свое нежелание преследовать расистские преступления и язык вражды якобы отсутствием юридического определения термина "экстремизм". В настоящий момент новое законодательство по борьбе с "экстремизмом" содержит те же формулировки, что и прежние положения; следовательно, это отнюдь не факт, что новые нормы будут способствовать новой политике правоприменения.

Ст. 4 (с)

"с) не разрешают национальным или местным органам государственной власти или государственным учреждениям поощрять расовую дискриминацию или подстрекать к ней."

89

Как уже говорилось выше, российское законодательство также не устанавливает четкого запрета на дискриминационное обращение со стороны государственных или муниципальных должностных лиц. В нем также отсутствуют какие-либо нормы, касающиеся дисциплинарной ответственности выборных лиц и государственных и муниципальных чиновников за расистские высказывания как таковые. Ст. 14 Закона "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. запрещает "экстремистские высказывания" и призывы к "экстремистской деятельности" государственным служащим (лицам, находящимся как на гражданской, так и милитаризованной службе) и муниципальным должностным лицам. Что касается вопроса об их ответственности, то закон содержит общую ссылку на федеральное законодательство, в котором отсутствуют какие-либо четкие нормы и санкции, непосредственно относящиеся к расистской деятельности. В "Общих принципах служебного поведения государственных служащих", утвержденных Указом Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 г., говорится, что государственный служащий призван "проявлять терпимость и уважение к обычаям и традициям народов России, учитывать культурные и иные особенности различных этнических, социальных групп и конфессий, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию". Этот Указ, однако, носит чисто декларативный характер и не устанавливает какого-либо механизма реализации и контроля или какие-либо санкции за нарушения.

90

В ряде случаев высокопоставленные государственные чиновники и парламентарии делали откровенно расистские заявления. Глубокую озабоченность вызывает тот факт, что Президент и Правительство, так же как и председатели палат Федерального собрания, никогда не осуждали и не опровергали их. Наиболее радикальная националистическая риторика, направленная против этнических меньшинств, особенно евреев, цыган и лиц "кавказского" происхождения (армян, турок), используется властями Краснодарского края и, в частности, его губернаторами Николаем Кондратенко (1996-2000 гг.) и Александром Ткачевым и некоторыми другими сотрудниками региональной администрации (подробнее см. Приложение 3). В октябре 2000 г. формальный глава основной проправительственной партии "Единство" министр федерального правительства Сергей Шойгу публично и открыто выразил сожаление в связи с отказом Кондратенко баллотироваться на второй губернаторский срок и его желанием уйти из политики. В мае 2002 г. заместитель Главы президентской администрации Владислав Сурков несколько раз публично заявлял об отсутствии расхождений между федеральным правительством и региональной администрацией по миграционным и этническим вопросам. Александр Михайлов, вновь избранный глава администрации Курской области, после вступления в должность в ноябре 2000 г. делал откровенно антисемитские заявления.

Ст. 5 (а)

"В соответствии с основными обязательствами, изложенными в статье 2 настоящей Конвенции, государства-участники обязуются запретить и ликвидировать расовую дискриминацию во всех ее формах и обеспечить равноправие каждого человека перед законом, без различия расы, цвета кожи, национального или этнического происхождения, в особенности в отношении осуществления следующих прав:

а) право на равенство перед судом и всеми другими органами, отправляющими правосудие;

91

Во многих случаях есть основания утверждать, что суды в Краснодарском крае проявили пристрастное отношение к месхетинским туркам, обжаловавшим неправомерные отказы местной милиции в регистрации по месту жительства. Во многих случаях суды выносили решения не в пользу истцов, проигнорировав требования закона. Так как судебные

дела месхетинцев тем или иным образом связаны с политическими моментами, было зафиксировано несколько случаев, когда суды не регистрировали или не возбуждали дел по жалобам, поданным месхетинцами. В 1999-2002 гг. около 30 месхетинцев в Краснодарском крае пытались подтвердить в судебном порядке факт своего проживания в России в 1992 г. и таким образом заставить власти признать их российское гражданство. В ряде случаев судьи под разными предлогами отказывались принимать к рассмотрению дела такого рода. Например, в марте 2001 г., судья Крымского районного суда отказался принять заявления об установлении факта постоянного проживания в России Зухры и Мустафы Эминовых на дату вступления в силу закона о российском гражданстве. Основной отговоркой было следующее: месхетинские турки являются временными жителями в Краснодарском крае и в России, они не могут претендовать на российское гражданство, и их статус должен определяться отдельно. После того как в июне 2001 г. Краснодарский краевой суд также отказал в возбуждении дела, Эминовы, которые оказались лишены доступа к правосудию, подали иск в Европейский суд по правам человека по ст. 6(1), 13 и 14 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и сейчас ожидают решения.

92

Некоторые судьи в Москве проявили такое же пристрастное отношение к армянам, которые бежали из Азербайджана в 1988-1991 гг. и пытались установить свое российское гражданство через суд.

93

Как правило, суды Москвы и Московской области игнорировали противоречия в обвинениях и доказательствах, предоставленных милицией и органами прокуратуры, против чеченцев, обвиняемых в нелегальном хранении наркотиков и оружия. Хотя многое четко указывало на то, что доказательства были сфальсифицированы, суд признавал этих людей виновными (см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1 "а").

94

В соответствии с данными, собранными Центра правовой помощи Федеральной национально-культурной автономии российских цыган, органы прокуратуры и судьи в случаях уголовного обвинения цыган в качестве меры пресечения используют только арест, но никогда - залог. Суд приговаривает цыган к максимальному наказанию, предусмотренному соответствующими положениями Уголовного кодекса.

Ст. 5 (b)

"b) право на личную безопасность и защиту со стороны государства от насилия или телесных повреждений, причиняемых как правительственными должностными лицами, так и какими бы то ни было отдельными лицами, группами или учреждениями;"

Насилие со стороны правоохранительных органов

95

Мотивированное по расовому признаку насилие со стороны сотрудников милиции в отношении этнических меньшинств в ходе проверок документов, обысков и задержаний систематически фиксируется правозащитными организациями и объединениями этнических меньшинств .

96

В ряде случаев сотрудники правоохранительных органов (особенно специальные подразделения) подвергали избиениям и оскорблениям большие группы людей, относящихся к этническим меньшинствам кавказского и среднеазиатского происхождения, а также к цыганам.

97

26-28 февраля 1999 г. специальный отряд быстрого реагирования в составе Ставропольского краевого Управления внутренних дел отлавливал по городу Ставрополю людей, выглядящих как уроженцы Кавказа. Около 30 дагестанцев, чеченцев и армян были задержаны, доставлены в отделение милиции, избиты, а затем отпущены. Милиционеры объясняли, что это была "мсть", так как кто-то из их коллег был ранен или убит

неопознанными "кавказскими преступниками". Местный прокурор отказался возбудить уголовное расследование, а краевое управление внутренних дел отрицало факт избиений и объяснило этот инцидент, как обычную операцию по проверке документов .

98

Утром 5 ноября 1999 г. восемь человек, назвавшиеся сотрудниками Уголовного розыска, вошли в здание Государственной академии управления (Москва) и проверили документы у студентов. Всех студентов - выходцев с Кавказа собрали в столовой, где у них изъяли личные документы. Позднее появилось еще человек 15 сотрудников милиции, уже в форме и с автоматами. Они отконвоировали 25 юношей, трех девушек и отца одного из студентов в отделение милиции № 44. Несколько человек были избиты, всех задержанных обыскали, у них взяли отпечатки пальцев и сфотографировали в трех ракурсах. После этого задержанных отпустили без каких-либо объяснений .

99

29 марта 2001 г. вооруженные бойцы специального отряда быстрого реагирования (СОБР) в масках провели "операцию" в цыганском поселке Дорожный (Гурьевский район Калининградской области). Они проверили несколько домов и избили десятки цыган, в том числе женщин и детей. Несколько человек были задержаны, но позже их освободили без каких-либо объяснений или извинений .

100

Около полуночи 3 ноября 2001 г. восемь милиционеров согнали вместе и выстроили 60 таджиков-переселенцев, работающих на Черкизовском рынке в Москве. Милиция обыскала этих людей и забрала все деньги, которые у них с собой были. 20 человек были избиты. Затем милиционеры отконвоировали всех таджиков в отделение милиции № 55 г. Москвы и продержали там до утра. Утром их освободили, предварительно отобрав все паспорта. Большая часть паспортов была возвращена через несколько дней, но несколько паспортов были утеряны .

101

23 сентября 2002 г., около 9 часов вечера группа сотрудников СОБРа и ОМОНа ворвалась в студенческое общежитие Московского университета леса (г. Мытищи Московской области). Большую группу студентов-кавказцев собрали вместе, избили и доставили в отделение милиции № 1 Мытищ. В некоторых комнатах в результате оказались сломаны двери и мебель. Милиционеры сфотографировали студентов, взяли у них отпечатки пальцев, затем отпустили без каких-либо объяснений. Три студента получили тяжкие телесные повреждения. Милиция угрожала студентам и требовала, чтобы они не обращались в прокуратуру. И позже, вплоть до 1 октября, проверки и обыски проводились каждую ночь. Студентов "кавказского" происхождения преследовали по всему общежитию. У ряда студентов милиционеры украли деньги и ценные вещи, такие как мобильные телефоны. Депутат Государственной Думы Вячеслав Игрунов посетил общежитие и разговаривал с заместителем начальника ОВД, который настаивал, что милиция просто проверяла соблюдение "паспортного режима" и действовала на законных основаниях без злоупотребления властью .

102

Во всех инцидентах подобного рода высокопоставленные офицеры МВД и прокуроры отказываются проводить расследование и характеризуют действия милиции как законные.

Отказ правоохранительных органов от равной защиты граждан, подвергающихся насилию со стороны экстремистских группировок

103

Большинство насильственных действий против лиц, относящихся к этническим меньшинствам, в южных регионах РФ (Краснодарский и Ставропольский края, Ростовская и Волгоградская области) совершаются членами организаций, именующих себя казачьими. Правоохранительные органы отказываются от наказания преступников. В июле 1997 г. двух мальчиков 10 и 11 лет (один крымский татарин, другой азербайджанец) обвинили в

гомосексуальных развратных действиях в отношении других детей на хуторе Виноградный Крымского района Краснодарского края. 29 июля казаки из Крымска собрали "сход граждан" на хуторе. Представители сельской и районной администраций, а также сотрудники милиции из Крымска, присутствовали на сходе и не пытались помешать ему или оспорить законность его проведения. Сход постановил, что семьи этих подростков должны уехать с хутора. Четыре семьи под угрозой насилия со стороны казаков и под давлением местных органов власти были вынуждены покинуть район. Темур Алиев, глава одной из этих семей, был избит, его дом разграблен, а затем взорван казаками (что было открыто признано местной казачьей газетой). 16 апреля 2001 г. большая группа казаков избила более 30 турок в станице Новоукраинской (Краснодарский край); ручная граната была брошена в магазин, которым владеет один из местных турок. 30 ноября 2001 г. шестеро турок были избиты и получили телесные повреждения на хуторе Школьном Крымского района (Краснодарский край). В апреле и мае 2002 г. казачьи атаманы Ростовской области публично пригрозили изгнать всех месхетинских турок и других мусульман из этого региона. Они начали патрулировать железнодорожные и автобусные вокзалы, чтобы не дать въехать в Ростовскую область туркам-месхетинцам и курдам, которых в это время угрожали депортировать из соседнего Краснодарского края

104

Милиция не пыталась предотвратить массовые нападения на магазины, принадлежащие выходцам с Кавказа (азербайджанцам, армянам и чеченцам), погромы и поджоги, совершавшиеся толпой агрессивной молодежи в городе Удомле (Тверская область) в ночь с 9 на 10 мая 1998 г. Местные и региональные власти оценили этот инцидент как "стихийный межэтнический конфликт", а депутаты городского совета открыто поддерживали хулиганов. Никто из тех, кто участвовал в погроме, не был привлечен к ответственности.

105

Начиная с весны 1998 г. в Москве и других крупных городах происходит резкое возрастание количества нападений на людей с темным цветом кожи, людей, похожих на цыган или выходцев с Кавказа и из Средней Азии. С 2000 г. нападения на иностранцев в Москве приобретают рутинный характер. Большинство этих преступлений совершаются предположительно неонацистскими бандами "скинхедов". Чаще всего милиция не предпринимала мер для расследования этих случаев. А если расследования все-таки проводились, то милиция квалифицировала инциденты как простое "хулиганство", а не преступление на расовой почве. Большинство преступников так и не были найдены и не были привлечены к ответственности. Есть всего несколько исключений. Один из лидеров скинхедов Семен Токмаков был обвинен в мае 1998 г. в избиении охранника Посольства США в Москве и приговорен к краткосрочному тюремному заключению. Токмаков был освобожден в 1999 г. из зала суда, в связи с тем, что ему был зачтен срок предварительного заключения.

106

7 мая 1998 г. молодой торговец-азербайджанец был убит на рынке Лужники в Москве, предположительно членами неонацистской группы. Убийство произошло на глазах сотрудников милиции, но они не сделали попыток вмешаться. Немного позднее в тот же день спонтанная демонстрация торговцев-азербайджанцев, протестовавших против расистского насилия, была разогнана, а многие ее участники сильно избиты.

107

17 сентября 2000 г. в Рязани группа из примерно 15 молодых людей в черной униформе напала на воскресную еврейскую школу. Они повредили мебель в холле, разбили телефоны и уничтожили выставку детских рисунков. Местная милиция возбудила уголовное дело по ст. 231 УК РФ ("хулиганство") и вскоре установила личности четырех человек, участвовавших в нападении, но не задержала их. Позже уголовное преследование было прекращено под предлогом того, что милиция не смогла найти никаких доказательств вины.

108

21 апреля 2001 г. в Москве от 160 до 200 молодых людей, выглядящих как скинхеды, напали на рынок в районе Ясенево. Они избили продавцов "кавказской" внешности и уничтожили имущество, 15 человек были ранены. Милиция не предотвратила погром и не вмешалась в инцидент, хотя позднее задержала 53 человека. После этого шестерым было предъявлено обвинение в "хулиганстве" и "разжигании ненависти на этнической почве", из них 5 человек были осуждены в 2002 г.

109

30 октября 2001, в южных районах Москвы (рядом со станцией метро "Царицыно" и в других местах) от 200 до 300 молодых людей, выглядящих как скинхеды, избивали людей "нерусской" внешности. 39 человек были ранены и госпитализированы, 3 человека были убиты или умерли от ран. Милиция не остановила погром, но сразу после него задержала 26 человек. На следующий день милиция предотвратила аналогичное столкновение в другой части города. После этого 5 человек были обвинены в совершении убийства и хулиганстве и осуждены в декабре 2002 г. Информация о том, пытались ли правоохранные органы найти организаторов погрома, отсутствует.

110

11 июля 2002 г. в Красноармейске (Московская область) произошел погром, направленный против армян. Несколько десятков человек были избиты, но милиция не проводила никакого расследования.

Ст. 5 (с)

"с) политические права, в частности право участвовать в выборах голосовать и выставлять свою кандидатуру - на основе всеобщего и равного избирательного права, право принимать участие в управлении страной, равно как и в руководстве государственными делами на любом уровне, а также право равного доступа к государственной службе;"

111

В некоторых республиках в составе РФ, как и в других субъектах федерации, существуют режимы с авторитарными тенденциями, при которых подбор и назначение чиновников высокого ранга являются привилегией небольшой группы людей на самом верху системы исполнительной власти. Эти же люди контролируют выборы, в том числе систему выдвижения кандидатов и обеспечение доступа кандидатов к средствам массовой информации. Правящие элиты в этих республиках используют как базу собственной легитимности идеи "национальной (этнической) государственности" и "республиканского суверенитета". Кандидаты на официальные должности подбираются по признакам лояльности руководящим идеям и лично высшим руководителям. Более того, сохраняются принципы подбора кадров по родственным и земляческим признакам. Это приводит к резкому сокращению возможностей для лиц, не относящихся к т.н. "титulyным" национальностям, и закрывает им доступ к занятию престижных или ответственных должностей. К примеру, этнические адыгейцы составляют немногим более 20% населения Республики Адыгея, но более 70% членов республиканского парламента и правительства. В Республике Башкортостан этнические башкиры составляют 22% населения, но около половины членов парламента и большинство членов правительства.

Ст. 5 (d)"i"

"d) другие гражданские права, в частности.

i) право на свободу передвижения и проживания в пределах государства;"

Дискриминация в связи с ограничениями права на свободу передвижения

112

Основные дискриминационные ограничения права на свободу передвижения проявляются в следующем.

113

1) Запрет на пересечение административной границы субъекта федерации для лиц определенной этнической принадлежности и принудительная отправка назад тех, кто пытается въехать на территорию данного региона. Начиная с марта 1999 г. этот запрет

периодически вводился властями Ставропольского края для чеченцев, которые хотели пересечь административную границу края со стороны Чеченской Республики, Республики Северная Осетия - Алания и Кабардино-Балкарской Республики. С августа 1999 г. по январь 2002 г. власти РСО-А и КБР запретили въезд для всех чеченцев независимо от того, в каком регионе они зарегистрированы по месту жительства. Запрет осуществляется путем сплошного контроля автомобильного и железнодорожного транспорта и проверки личных документов; чеченцев выявляли или по записи национальности в паспорте, если у них имеется старый паспорт советского образца, или по фамилии и внешности.

114

2) Отказы в регистрации по месту пребывания. В первой половине 1999 г. в Москве нескольким чеченцам было отказано в регистрации по месту пребывания. Сотрудники паспортных столов открыто объясняли свой отказ этнической принадлежностью заявителей. После взрывов жилых домов в Москве 9 и 13 сентября 1999 г. во время обязательной перерегистрации всех иногородних в такой регистрации было отказано около 20 тысячам людей, многие из них получили предписание покинуть Москву. Позднее отказы в регистрации чеченцев и ингушей стали массовыми, хотя и не сплошными. Сотрудники милиции проверяют жилые помещения, в которых зарегистрированы чеченцы, и если не находят там зарегистрированных, то аннулируют регистрацию (см. раздел, относящийся к ст.1, п.1 "а"). С 2000 г. чеченцам систематически отказывают в регистрации по месту пребывания во многих регионах страны.

Дискриминация в связи с ограничениями права на свободу выбора места жительства

115

1) Прямое, открыто закрепленное определенными законодательными актами ограничение регистрации по месту жительства для некоторых этнических групп. Это касается месхетинских турок в Краснодарском крае (см. раздел, относящийся к ст.1, п.1 "а").

116

2) Предоставление на основе региональных нормативно-правовых актов преимуществ в регистрации по месту жительства для определенных этнических групп. Власти ряда республик Северного Кавказа предоставляют привилегии в получении права на постоянное проживание на территории этих республик "приезжим", принадлежащим к т.н. "титulyным национальностям" (т.е. этническим группам, чье название используется в наименовании данного региона), но ограничивают это право для лиц иной этнической принадлежности. В нормативных актах этих регионов привилегированная категория определяется как "соотечественники" или "репатрианты", и на практике их идентификация проводится исключительно по этническому признаку. В 2000-2001гг. эти акты были изменены или отменены в Республике Адыгея и Республике Северная Осетия - Алания. Однако практика осталась неизменной. В Кабардино-Балкарской Республике ограничения в получении права на постоянное проживание в республике, введенные Постановлением Парламента КБР "О некоторых мерах регулирования миграции в Кабардино-Балкарской Республике" № 17-П-П от 5 мая 1994 г., не распространяются на "соотечественников", которые рассматриваются как лица, относящиеся к "титulyным" национальностям. Постановление Парламента № 17-П-П было подтверждено дополнительным Постановлением № 61-П-П от 27 июня 1995 г., а также новым Постановлением Парламента КБР № 410 от 22 ноября 2001 г.

117

3) Систематический отказ в регистрации по месту жительства лицам, относящимся к определенным этническим группам. Чиновники, совершающие эти действия, используют предоставленное им существующими федеральными или региональными нормами, а также сложившейся практикой право действовать по собственному усмотрению. С подобным массовым и систематическим отказом сталкиваются:

- a. чеченцы по всей стране, начиная с августа 1999 г. (до этого времени отказы случались редко и спорадически);
- b. грузины - беженцы из Абхазии в Москве и Краснодарском крае;

- с. курды в Краснодарском крае, Республике Адыгея, Нижегородской области;
- д. ногайцы - вынужденные мигранты из Чечни с начала 1999 г. в Ставропольском крае;
- е. турки-месхетинцы - вынужденные переселенцы из Чечни в Ставропольском крае (Буденновский, Кировский и Курский районы).

118

В 1996 и 1997 гг. в Краснодарском крае, по имеющимся официальным данным, в Комиссии миграционного контроля в 32 муниципальных образованиях обратилось всего 49 551 чел. Из этих заявителей положительное решение получили 37 872 чел., или 76,4%. Но у русских (38 110 чел. или 76,9 %) этот показатель составляет 81,1%, а у армян (3876 или 7,9%) - 41,0%. Доля получивших положительный ответ среди представителей восточных славян (русские, украинцы, белорусы) составляла 80,0%, уроженцев Южного Кавказа (абхазцы, азербайджанцы, армяне и грузины) - 43,4%, представителей народов Южного и Северного Кавказа или выходцев из бывшего СССР (в том числе курды и турки, но не греки) - 45,0%, а остальных - 70,4%. По отдельным муниципальным образованиям также есть данные о том, скольким людям было дано направление в краевую Комиссию миграционного контроля, а сколько получили окончательный отказ уже на уровне района или города. В 1996-1997 гг. в Белореченске отказ получили следующие заявители, обратившиеся в комиссию миграционного контроля: русские - 5,2%, армяне - 45,2%, в Анапе - соответственно 21,8% и 50,7%, в Армавире - 5,0% и 41,0%, Павловском районе - 5,9% и 29,3%, Кущевском районе - 1,7% и 23,4%.

119

В 1996 г. в городе Железноводске Ставропольского края отрицательные ответы получили 23% всех обратившихся за регистрацией: русские - 16,7%, греки - 29,2%, украинцы - 21,9%, грузины - 53,6%, армяне - 78,3%. В 1997 г. средний процент отказов составил 23,1%: русские - 16,6%, греки - 31,6%, украинцы - 37,5%, армяне - 84%, грузины - 88,1%. С 1994 по 1997 гг. в Предгорном районе Комиссия по прописке рассмотрела 6959 заявлений о прописке, было удовлетворено 5297, общий отсеб составил, таким образом, 23,9%: русские - 14%, греки - 42,8%, армяне - 47,5%, другие этнические группы - 56,4%. В Шпаковском районе в 1996 г. отказы получили 34,7% всех заявителей, но из них 27,8% были русские, 2/3 армяне и 2/3 грузины. В 1997 г. в том же районе общая доля отказов составила 17%: русские - 8,3%, армяне - 34,8%, украинцы - 2/3. В Советском районе в 1996-1997 гг. среднее количество отказов составило 7,4%: русские - 6,3%, украинцы - 5,6%, грузины - 16,7%, армяне - 18%, цыгане - 20,5%, чеченцы - 40%. Те же показатели для Кировского района за тот же период: средняя доля отказов - 3,8%, русские - 0,8%, грузины - 15%, турки - 25%, армяне - 25,4%. В Краснодарском крае никаких изменений в работе этих структур не произошло. В Ставропольском крае деятельность большинства этих комиссий была прекращена в 2000-2001 гг., а полномочия действовать по собственному усмотрению были переданы органам милиции и местным администрациям.

Ст. 5 (d) "iii"

"iii) право на гражданство;"

Непризнание российского гражданства

120

Непризнание гражданства не подпадает под действие оговорки, содержащейся в п.3, ст.1 Конвенции, поскольку это вопрос не законодательного или иного законного определения или требования, касающегося национальной принадлежности, гражданства или натурализации, а произвольного избирательного подхода к различным этническим группам.

121

Эта проблема затрагивает несколько четко выделяемых по этническому признаку групп граждан бывшего СССР. Эти люди прибыли, в основном вынуждено, на территорию России до распада Советского Союза. Они не получили регистрации по месту жительства, как правило, из-за произвольного отказа региональных властей. В ряде случаев эти отказы



совершались по дискриминационным мотивам. В результате этого они не были официально признаны гражданами Российской Федерации. Согласно части 1 ст.13 Закона РФ "О гражданстве Российской Федерации" 1991 г., гражданами Российской Федерации признаются все граждане бывшего СССР, постоянно проживавшие на территории РСФСР на день вступления в силу настоящего Закона (6 февраля 1992 г.), если в течение одного года после этого дня они не заявят о своем нежелании состоять в гражданстве Российской Федерации (так называемое получение Российского гражданства "в порядке признания"). Приезжая в Россию, эти люди передвигались по территории одной страны, и их пребывание в РСФСР нельзя рассматривать как "нелегальное". Российские чиновники систематически интерпретировали термин "постоянное проживание" (а это понятие не определено законом) ограничительно, как эквивалент наличия прописки. Такой подход широко распространен, хотя и носит совершенно произвольный характер и не базируется на законодательстве. Ни закон о гражданстве, ни подзаконные акты, определяющие порядок приобретения и оформления российского гражданства, не приравнивают "постоянное проживание" к наличию прописки или регистрации по месту жительства. Согласно гражданскому и административному законодательству местом постоянного проживания является место фактического проживания - то, где лицо постоянно или преимущественно проживает. Тем не менее, государственные органы, в первую очередь МВД, де-факто приравнивают "постоянное проживание" к "наличию регистрации по месту жительства". Отсутствие разрешения на проживание было основанием для непризнания российского гражданства, а непризнание гражданства используется как предлог для отказа в регистрации по месту жительства. Попытки получить российское гражданство в суде или с помощью административных процедур, как правило, к успеху не приводили.

122

Следующие группы пострадали от такого произвольного непризнания гражданства.

1. Месхетинские турки (месхетинцы), вынужденно переселившиеся из Узбекистана в 1989-1990 гг. в Краснодарский край. Их более 10 тысяч человек, и отказано им было совершенно очевидно на этнической почве.

2. Часть курдов из Армении и Азербайджана, искавших убежища в Краснодарском крае, Республике Адыгея и Нижегородской области в 1988-1990 гг. Примерное количество таких людей от 2 до 4 тысяч, отказы на очевидно этнической почве.

3. Часть армян и русских, бежавших в 1988-1992 гг. из Азербайджана в Москву, Московскую область, Краснодарский и Ставропольский края и Ростовскую область. В Москве и Московской области их число составляет примерно 2 тысячи (отказы совершаются скорее по социальным, а не этническим мотивам). Число армян в Краснодарском крае насчитывается от 3 до 5 тысяч (отказы на явно этнической почве). Точное число отказов, равно как и мотивация органов власти, в Ставропольском крае и Ростовской области неизвестны.

123

Дискриминационные ограничения в регистрации по месту жительства (см. раздел, посвященный ст.5, (d) "i") влияют на возможность получения российского гражданства в порядке регистрации. Этот термин означает упрощенный порядок для граждан бывшего СССР, предусмотренный Законом о гражданстве 1991 г. и находившийся в силе до 31 декабря 2000 г. На практике доступ к такой процедуре требовал наличия регистрации по месту жительства.

Ст. 5 (d) "iv", "ix",

"(iv) право на вступление в брак и на выбор супруга;"

124

Браки лиц, не имеющих регистрации по месту жительства или по месту пребывания, в нарушение закона официально не регистрируются в соответствующем регионе. Государство не предпринимает никаких мер, чтобы положить конец такой практике.

"(ix) право на свободу мирных собраний и ассоциаций;"

В целом, это право обеспечено как законодательно, так и на практике. Единственным исключением можно считать давление, оказываемое на Общество месхетинских турок "Ватан" ("Родина"), которое защищает права месхетинцев в Краснодарском крае. Краснодарское краевое отделение Международного общества месхетинских турок "Ватан" было ликвидировано по решению суда от 24 июля 2002 г. Иск был подан краевым управлением Министерства юстиции РФ, которое обвинило "Ватан" в деятельности, противоречащей его уставу, на том основании, что Общество "Ватан" защищает права турок в Краснодарском крае и, следовательно, борется за их "оседание" в этом регионе, в то время как Устав организации якобы предусматривает переселение турок в Грузию; это последнее утверждение явно не соответствует действительности. Представители "Ватана" не были должным образом уведомлены о судебных слушаниях и не смогли участвовать в процессе. Суд не рассматривал фактическую деятельность "Ватана", он просто установил, что эта организация дважды получала официальные предупреждения Управления юстиции, но не привела свою деятельность в соответствие с официальными предписаниями.

Ст. 5 (е) (i),(ii),(iii),(iv),(v)

е) права в экономической и культурной областях, в частности:

- (i) права на труд, свободный выбор работы, справедливые и благоприятные условия труда, защиту от безработицы, равную плату за равный труд, справедливое и удовлетворительное вознаграждение;
- (ii) право создавать профессиональные союзы и вступать в них;
- (iii) право на жилище;
- (iv) право на здравоохранение, медицинскую помощь, социальное обеспечение и социальное обслуживание;
- (v) право на образование и профессиональную подготовку;"

Теоретически, пользование всеми этими правами не может быть увязано с регистрацией по месту жительства или пребывания, и ни одно из этих прав не подлежит ограничению под предлогом отсутствия такой регистрации. На практике же только граждане Российской Федерации, имеющие регистрацию по месту жительства, имеют доступ к праву на труд, социальное обеспечение и социальное обслуживание. Права на жилище, медицинскую помощь, вступление в профсоюзы, образование и обучение значительно ограничены для человека, не имеющего регистрации по месту жительства. Так как в ряде случаев (см. раздел, относящийся к ст. 2, п. 1 (а)) отказы в регистрации по месту жительства носят дискриминационный характер на этнической почве, то же самое можно сказать и об ограничении прав.

Кроме того, в отдельных случаях людей ограничивают в экономических и социальных правах или лишают их этих прав исключительно на этнической почве. Жертвами этих нарушений становятся чеченцы по всей стране, месхетинские турки в Краснодарском крае (вне зависимости от того, имеют ли они регистрацию по месту жительства или гражданство или нет), ингуши в Республике Северная Осетия - Алания. Государство не предпринимает никаких мер, чтобы прекратить или предотвратить такую практику. Например, в 1997-1998 гг. и весной 2002 г. в Краснодарском крае массовые увольнения затронули только турок, временно работающих на различных предприятиях края. В мае-июне 2002 г. милицейские наряды патрулировали поля в западной части Краснодарского края и задерживали турка, которые пытались начать полевые работы. В мае 2002 г. 18 турецких детей были выгнаны из муниципального детского сада в станице Новоукраинской Крымского района. В мае и июне 2002 г. муниципальные медицинские учреждения в Крымском районе открыто отказывались оказывать даже платные медицинские услуги пациентам турецкого происхождения .

Ст. 5 (f)

"(f) право на доступ к любому месту и любому виду обслуживания, предназначенному для общественного пользования, как, например, транспорт, гостиницы, ресторан, кафе, театры и парки."

128

С сентября 1999 г. по февраль 2000 г. чеченцев в массовом порядке отказывались селить в гостиницах Москвы и Московской области. Позднее такие отказы стали sporadическими. Например, 14 апреля 2002 г. Умар Джавтаев, председатель благотворительного правозащитного НПО ("СОС-Спасение") в Хасавюрте (Дагестан), чеченец по национальности, приехал в Москву в командировку. Его отказались поселить в гостинице "Вега" и отправили в отделение милиции за разрешением. Администратор гостиницы показал Джавтаеву некую инструкцию органов внутренних дел, но отказался выдать ему копию этой инструкции. Местные власти не только не борются с такой практикой, но и поощряют ее.

Ст. 6

"Государства-участники обеспечивают каждому человеку, на которого распространяется их юрисдикция, эффективную защиту и средства защиты через компетентные национальные суды и другие государственные институты в случае любых актов расовой дискриминации, посягающих, в нарушение настоящей Конвенции, на его права человека и основные свободы, а также права представлять в эти суды иск о справедливом и адекватном возмещении или удовлетворении за любой ущерб, понесенный в результате такой дискриминации."

129

Теоретически, права и свободы можно защищать в суде (ст. 46 Конституции, ст. 11 ГК РФ), в частности путем признания права, восстановления нарушенного права, признания акта, выпущенного государственным органом или органами местного самоуправления противоречащим закону. Закон защищает нематериальные блага, включая личное достоинство, право на свободу передвижения, неприкосновенность личности и семьи (ст. 21, 22, 23 и 27 Конституции, ст. 150 ГК РФ). Ст. 1065 ГК РФ предусматривает, что деятельность, которая может принести вред в будущем, может быть запрещена по решению суда. Но примеров, чтобы такой механизм когда-либо использовался в отношении дискриминации, нет.

130

Закон 1993 г. "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" и соответствующие положения ГПК РФ обеспечивают право подать в суд иск против действия или бездействия государственных органов, общественных объединений и должностных лиц. Это можно сделать в случаях, когда 1) нарушены личные права и свободы; 2) создаются препятствия в реализации прав и свобод; 3) на человека незаконно налагаются обязанности или ответственность. Гражданин освобождается от обязанности доказывать незаконность обжалуемых действий (решений), но обязан доказать факт нарушения своих прав и свобод; на заинтересованное лицо, действия (решения) которого обжалуются, возлагается процессуальная обязанность документально доказать законность обжалуемых действий (решений).

131

Зафиксирован ряд случаев, когда люди защищали и восстанавливали свои права, фактически нарушенные на дискриминационной основе. Такого рода случаи обычно касаются незаконных увольнений или отказов в регистрации по месту жительства, в предоставлении статуса беженца или вынужденного переселенца. Предметом исков были просто нарушения соответствующих прав. Вопрос дискриминации как таковой в таких ситуациях роли не играет и не рассматривается судом как отдельный предмет иска. Не зафиксировано исков и судебных решений, когда какое-то постановление, требование, действие или бездействие признавалось незаконным не потому, что оно нарушало или ограничивало определенные права, а в силу своего дискриминационного характера.

132

Ст. 426 ГК РФ, относящаяся к институту "публичного договора", т.е. предложению со стороны коммерческой организации товара или услуги неопределенному кругу потребителей, устанавливает обязанность продавца не проводить различий между потребителями и предусматривает средства судебной защиты в случае нарушения этого положения. Примеров того, чтобы эта статья использовалась в случаях этнической или расовой дискриминации, не зафиксировано.

133

Теоретически, суд может напрямую использовать антидискриминационные положения Конституции и должен, соответственно, обратиться с запросом в Конституционный Суд. В некоторых случаях Верховный Суд РФ отменял решения судов более низкой инстанции, касающиеся трудовых споров, со ссылкой на антидискриминационные положения Кодекса законов о труде 1971 г. Однако, эти случаи касались не этнической или расовой дискриминации, а дискриминации по возрасту.

134

В части 4 ст. 15 Конституции говорится, что ратифицированные международные соглашения составляют неотъемлемую часть Российской правовой системы. Теоретически, международные соглашения могут применяться непосредственно в суде. Судебной практики такого рода, использующей антидискриминационные положения международных инструментов по правам человека, не существует.

135

Конституция устанавливает, что (ст. 52) "Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба". Ст. 53 предусматривает, что "Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц". Однако действующее законодательство не предусматривает каких-либо специальных гарантий такого рода. Компенсация вреда может быть получена на общих основаниях, предусмотренных гражданским законодательством. Действующее законодательство не предусматривает компенсации за дискриминационное обращение как таковое.

136

Существует возможность получить денежную компенсацию за моральный вред по решению суда (ст. 151 ГК РФ). На практике, этот механизм не используется в случаях дискриминации или преследования на этнической почве.

137

Пленум Верховного Суда РФ, который наблюдает и анализирует судебную практику, ни разу не обращался к вопросам, относящимся к расовой или этнической дискриминации или разжиганию расовой вражды.

138

Административные средства для индивидуальной защиты и компенсации не предусмотрены.

Ст. 7

"Государства-участники обязуются принять немедленные и эффективные меры, в частности в областях преподавания, воспитания, культуры и информации, с целью борьбы с предрассудками, ведущими к расовой дискриминации, поощрения взаимопонимания, терпимости и дружбы между нациями и расовыми или этническими группами, а также популяризации целей и принципов Устава Организации Объединенных Наций, Всеобщей декларации прав человека, Декларации Организации Объединенных Наций о ликвидации всех форм расовой дискриминации и настоящей Конвенции."

139

Необходимость подобных мер декларируется на разных уровнях и существенные шаги в этом отношении уже сделаны, но достигнутые результаты нельзя считать достаточными.

140

В декабре 1999 г. Правительство РФ одобрило межведомственную программу по формированию установок толерантного сознания и профилактике экстремизма; на реализацию программы было предусмотрено бюджетное финансирование в размере 25 млн. рублей. В марте 2000 г. она была преобразована в Федеральную целевую программу на 2001-2005 годы и утверждена Постановлением Правительства РФ № 629 от 25 августа 2001 г. Программа предусматривает затраты на общую сумму в размере 397,7 млн. рублей. В течение 2001-2002 гг. эта программа поддерживала исключительно исследовательские проекты, реализуемые в первую очередь правительственными учреждениями.

141

В Академии Государственной службы при Президенте РФ (занимающейся переподготовкой государственных служащих) и ее территориальных отделениях есть учебные курсы, знакомящие с "основами национальной политики". Эти курсы в основном охватывают такие темы, как федерализм и управление конфликтами, а проблемы предупреждения и ликвидации дискриминации, а также защиты меньшинств, практически не затрагиваются. Помимо этого существуют экспериментальные курсы для социологов и журналистов по мультикультурализму и толерантности в МГУ и в негосударственной Московской школе социальных и экономических наук.

142

С 1997 г. учебный план для средних школ в обязательном порядке включает "национальный [т.е. этнический] и региональный компонент". Как правило, программа изучения региональной истории и географии включает в себя сведения об основных этнических группах данного региона, в то время как изучение прав человека, в том числе вопросов борьбы с расовой дискриминацией и нетерпимостью, остается факультативным. Эти предметы преподаются только в отдельных школах по инициативе их руководства. Хотя потребность в развитии мультикультурного образования и этнической терпимости в средней школе признается всеми, в стране все еще нет соответствующих методик преподавания и учебников.

143

Передачи общенациональных (федеральных) и региональных телевизионных компаний в целом не отражают многорасового и мультиэтнического характера российского общества. Телевизионные компании республик в составе РФ имеют программы вещания на языках "титულных" национальностей этих республик. Компании нескольких регионов (Самарской, Тюменской, Оренбургской областей) ограниченное время (как правило, по несколько часов в неделю) вещают на языках наиболее крупных национальных меньшинств.

#### Вопросы к руководству РФ

1

Почему руководство РФ игнорирует дискриминационные последствия функционирования паспортной системы, в особенности регистрации по месту жительства и по месту пребывания и контроля со стороны органов милиции за соблюдением "паспортного режима"? Почему оно отказывается признать существование этой проблемы и предпринять меры по изменению ситуации?

2

Почему руководство РФ игнорирует то, что вследствие делегализации бывших советских граждан в Российской Федерации после принятия нового законодательства о гражданстве и о статусе иностранцев в стране формируется значительная прослойка населения, фактически поставленная вне закона, лишенная социальных перспектив и состоящая в основном из этнических меньшинств?

3

Почему руководство РФ смотрит сквозь пальцы на систематическую дискриминацию чеченцев в России и не предпринимает никаких мер, чтобы защитить их от преследований и притеснений?

4

Почему руководство РФ прямо поддерживает проводимую властями Краснодарского края политику давления на месхетинских турок и их вытеснения из России? Почему российские власти ищут "решение" "проблемы" в переселении месхетинцев в Грузию, хотя это переселение, если даже оно и произойдет, может быть только добровольным?

5

В чем цели государственной поддержки военизированного казачьего движения и предоставления ему специального статуса и привилегий, включая особый доступ к государственной службе?

6

Почему российские власти использовали два разных толкования Закона РФ "О вынужденных переселенцах" во время первой и второй военных кампаний в Чечне, в результате чего чеченцы имели право на статус вынужденного переселенца в 1994-1996 гг., но были лишены его с 1999 г. по настоящее время?

7

Почему российское руководство игнорирует проблемы злоупотребления властью, насилия и притеснений на этнической почве, систематически совершаемых органами милиции?

8

Почему российское руководство рассматривает проблемы этнических отношений как вопросы "конфликтов", "экстремизма" и "толерантности", но не этнической дискриминации и разжигания вражды? Почему оно не обеспечивает соответствующую подготовку государственных служащих, которая предотвращала бы их дискриминационное поведение?

9

В чем заключаются гарантии действенного подавления расистской деятельности в соответствии с Федеральным законом "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г., если этот закон повторяет определения предшествующего законодательства?

Рекомендации

10

Руководство Российской Федерации должна предпринять следующие меры.

Законодательство, относящееся к дискриминации

11

Пересмотреть российское законодательство для того, чтобы обеспечить запрет, ликвидацию и наказуемость более широкого, нежели в настоящее время, круга проявлений дискриминации, в частности, ввести в законодательство определения прямой и косвенной дискриминации, а также сегрегации, подстрекательства к дискриминации, принуждения к дискриминации и поддержки дискриминации. Ввести прямой запрет дискриминации и сегрегации в таких областях, как жилищные отношения и образование всех уровней.

12

Внести поправки в Гражданский процессуальный кодекс РФ и в Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" 1993 г., чтобы предоставить возможность судебного обжалования любого рода прямой и косвенной дискриминации и сегрегации как таковых (не обязательно предполагающих прямого нарушения или ограничения определенного права).

13

Внести поправки в процессуальное законодательство, которые позволили бы общественным организациям подавать иски, относящиеся к дискриминации и возбуждению этнической вражды, в защиту неопределенного круга лиц.

14

Рассмотреть внесение поправок в ст. 136, 239 и 282 УК РФ для приведения их в соответствие с требованиями ст. 1, п. 1, ст. 2, п. 1 и 4 Конвенции.

15

Внести поправки в Федеральный закон "О противодействии экстремистской деятельности" 2002 г. с целью ликвидации злоупотребления властью в отношении свободы слова и общественных объединений.

Общая политика

16

Признать российское гражданство бывших граждан Советского Союза, которые имеют право на российское гражданство в соответствии со ст. 13, ч. 1 Закона о гражданстве 1991 г., особенно представителей подвергающихся дискриминации этнических меньшинств (месхетинцы, курды, армяне). Внести поправки в закон 2002 г. о гражданстве с целью облегчить доступ к получению российского гражданства для бывших советских граждан.

17

Предоставить легальный статус (вид на жительство) в упрощенном коллективном порядке бывшим гражданам Советского Союза, которые реально проживали на территории России на дату вступления в силу Федерального закона "О правовом статусе иностранных граждан в Российской Федерации" 2002 г. Внести поправки в закон 2002 г. о статусе иностранных граждан, устранив из него необоснованные ограничения и дискриминационные положения и включив переходные положения, создающие основу для легализации бывших советских граждан, фактически живущих в РФ.

18

Принять меры по замене паспортной системы иной системой идентификации и документирования и личности, не основанной на единственном документе, удостоверяющем личность, и не привязанной к месту жительства человека. До проведения этой основной реформы пересмотреть все законы и иные нормативно-правовые акты, лежащие в основе паспортной системы. В частности, ликвидировать институт обязательной регистрации по месту пребывания, аннулировать все нормы, которые препятствуют реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства, ликвидировать все нормы и практику, увязывающие реализацию прав и обязанностей с наличием паспорта и регистрации по месту жительства, отменить систему плановых заданий для органов милиции по привлечению к ответственности за совершение административных правонарушений, в том числе за "нарушение паспортного режима", определенного числа лиц.

19

Внести поправки в Закон РФ "О вынужденных переселенцах" 1993 г. и изменить соответствующую применительную практику таким образом, чтобы действительно предоставить право всем людям, ставшим или обоснованно опасавшимся стать внутри страны жертвами дискриминации, преследований, массовых беспорядков и военных действий, статуса вынужденных переселенцев без какой-либо дискриминации на основе этнической принадлежности и места жительства.

20

Пересмотреть политику в отношении казачьего движения, лишить казачьи организации их привилегированного статуса.

Защита определенных групп

21

Прекратить кампанию преследования чеченцев по всей стране и наказать ее инициаторов и участников. Защитить права и свободы лиц, относящихся к чеченскому меньшинству, в частности право на свободу передвижения и выбор места жительства, право на труд и образование. Прекратить попытки насильственно вернуть или принудить к возвращению в Чечню чеченцев и положить конец созданию препятствий в получении ими

личных документов. Предпринять неотложные меры по борьбе с враждебными настроениями и предрассудками в отношении чеченцев.

22

Прекратить кампанию преследований месхетинских турок в Краснодарском крае и наказать ее инициаторов и участников. Обеспечить ускоренную и упрощенную процедуру обеспечения легального статуса и прав людей, относящихся к этой группе. Коллективная легализация этой группы должна включать в себя 1) признание и защиту их прав собственности на недвижимость, 2) признание их российскими гражданами в соответствии со ст. 13, часть 1 Закона о гражданстве 1991 г., 3) регистрацию по месту жительства.

Судебные и правоохранительные органы

23

В связи с многочисленными сообщениями о фабрикации уголовных дел против лиц, относящихся к этническим меньшинствам, провести пересмотр дел по ст. 222 (незаконное передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств) и ст. 228 (незаконное изготовление, приобретение, хранение, перевозка, пересылка либо сбыт наркотических средств или психотропных веществ) УК РФ. Освободить и реабилитировать арестованных и осужденных по сфабрикованным обвинениям, компенсировать им причиненный вред, наказать должностных лиц, ответственных за такие фабрикация.

24

Незамедлительно расследовать все заявления о пытках, жестоком обращении и прочих нарушениях на этнической почве, совершаемых представителями органов власти, и обеспечить защиту жертв и свидетелей от любых форм запугивания, притеснений или оскорблений. Рассмотреть вопрос создания государственной комиссии по расследованию случаев и практики жестокого обращения на этнической почве.

25

Обеспечить, чтобы в официальную статистику включались данные по количеству и результатам гражданских, а также административных и уголовных дел, возбуждаемых в связи с нарушением равенства прав и возбуждения расовой, национальной или религиозной вражды.

Образование и профессиональная подготовка

26

Пересмотреть учебные программы и методики обучения с тем, чтобы исключить положения, ведущие к формированию предубеждений, расистских взглядов и негативных этнических стереотипов.

27

Сделать борьбу с расизмом и дискриминацией и развитие толерантности неотъемлемыми элементами процессов подбора и обучения сотрудников правоохранительных органов и контроля за их деятельностью. Разработать и ввести в действие программы обучения и мониторинга для предотвращения дискриминационного поведения любых должностных лиц, включая сотрудников правоохранительных органов.

Цель данных комментариев заключается отнюдь не в том, чтобы выразить несогласие с официальным докладом, предоставленным Российской Федерацией Комитету. Конечно, альтернативный доклад, подготовленный Правозащитным центром "Мемориал" и другими российскими НПО, предлагает иной взгляд на ситуацию в Российской Федерации. Следовательно, чтение и сравнение двух докладов позволит в достаточной степени понять суть и ключевые моменты разногласий. Комментируя официальный доклад, мы просто пытаемся объяснить или осветить те вещи, которые могут оказаться не вполне понятными людям, не знакомым с особенностями российской политической жизни и публичного дискурса.



Ниже приведены комментарии к отдельным пунктам официального доклада и к его приложениям.

К п. 3. Конституция РФ (ст. 19, часть 2, предложение 2) запрещает не "расовую дискриминацию", а "ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности", что является более узким понятием, чем определение дискриминации, закрепленное в ст. 1, п. 1 Конвенции. Не понятно, может ли формулировка "государство гарантирует равенство прав и свобод" (ст. 19, часть 2, предложение 1) толковаться как четкий запрет дискриминации по различным признакам. В любом случае, существующая судебная практика не позволяет понимать это положение в прямом смысле. Также не ясно, применимо ли понимание "дискриминации", вытекающее из ст. 19, в случаях, когда какое-то лицо или официальный орган пользуется дискреционными полномочиями, или в ситуации осуществления официальных контрольных или надзорных функций. Таким образом, вряд ли можно утверждать, что "данное конституционное положение находится в полном соответствии с международными обязательствами России".

К п. 12. Отдельное указание в пяти статьях УК РФ на "мотивы национальной [этнической], расовой или религиозной ненависти или вражды" как на обстоятельства, отягчающие наказание, не несет никакого дополнительного или специфического правового смысла. Оно означает просто механический перенос положения ст. 63, часть 1, п. "е", относящегося к Общей части Кодекса, в пять статей Специальной части, посвященной конкретным преступлениям. Ст. 63, часть 1, п. "е" применима ко всем статьям Специальной части за исключением вышеупомянутых пяти статей, которые содержат то же самое положение.

Кроме того, официальный доклад содержит не вполне корректный перевод ст. 117 УК РФ. Русское слово "истязания", конечно, может быть буквально переведено как "пытки" ("torture"), но более точно оно означает причинение физических мучений. К сожалению, наказание за пытки, в том смысле, в каком этот термин употребляется в международных соглашениях (Конвенция против пыток и другие), не предусмотрено ни ст. 117, ни вообще российским законодательством.

К п. 22. Общеизвестным фактом, который напрямую признается даже сотрудниками Администрации Президента, является то, что Указ Президента РФ № 310 от 23 марта 1995 г. о борьбе с экстремизмом не сыграл никакой роли во внутренней политике и был забыт вскоре после его принятия. То же самое можно сказать и о Комиссии по противодействию политическому экстремизму, образованной в соответствии с Указом № 1143 от 27 октября 1997 г. Никто не в состоянии сказать что-либо определенное о результатах ее работы.

К п. 26. Российская миграционная политика, за исключением паспортной системы, базируется на следующей простой вещи. В течение 10 лет после распада Советского Союза российские власти не распространили советское законодательство об иностранцах на бывших граждан СССР и не ввели какие-либо особые правила касательно бывших советских граждан. Российское правительство делало вид, что этих людей просто не существует. Не было ни правовых, ни каких-либо иных ограничений на их въезд в Россию, пребывание или проживание в стране и пользование правами. После этого, в 2000 г., Российское правительство распространило часть законодательных положений, действовавших в Советском Союзе в отношении иностранцев, на бывших советских граждан, живущих в России. Новый федеральный закон о статусе иностранцев, принятый в 2002 г, не делает различий между людьми, уже живущими в России, и вновь прибывшими. На практике это означает делегализацию большинства бывших граждан СССР, которые живут в России и не получили российского гражданства, так как они по объективным причинам не могут соответствовать новым требованиям.

МВД и другие государственные органы, рассматривая часть постоянно проживающего в стране населения как "нелегальных мигрантов", ссылаются на регистрацию по месту жительства как на критерий для определения того, является ли проживание

законным или нет. Требования паспортной системы, касающиеся регистрации по месту жительства или по месту пребывания, не могут заменять собой нормативной базы, определяющей статус иностранцев. Правила регистрации одинаково применимы и к российским гражданам, и к тем, кто ими не являются, так что в принципе у них не больше общего с правовым режимом для иностранцев, чем, например, у правил дорожного движения. В соответствии с действующим законодательством регистрация или ее отсутствие не является юридическим фактом, создающим какие-либо права или обязанности.

Делегализация бывших советских граждан в России является формально нейтральной в этническом отношении, но новые контрольные механизмы и санкции в основном направлены против этнических и расовых, в первую очередь "визуальных" меньшинств.

Федеральный закон "О беженцах" в основном соответствует Конвенции ООН о статусе беженцев 1951 г. Но необходимо учесть и некоторые различия. Человек, ищущий убежища и вынужденный нелегально пересечь границу РФ, имеет право подать заявление о предоставлении ему соответствующего статуса только в течение 24 часов после пересечения границы. Человек, уже живущий в России, может претендовать на статус, только если он/она живет в стране "на законных основаниях". Эти требования являются эффективными препятствиями для ищущих убежища, которые пытаются получить статус. Кроме того, людям, пытающимся получить статус беженца или вынужденного переселенца, зачастую отказывают в доступе к соответствующим процедурам устно, без письменного отказа, который можно было бы оспорить в суде. Таким образом, к декабрю 2002 г. общее число людей, которые прибыли в Россию из стран за пределами бывшего СССР и получили статус беженцев, составляло примерно 530 человек. Статус беженца не предоставлялся бывшим советским гражданам с 1998 г. Количество тех бывших граждан СССР, которые получили статус, постепенно уменьшается, так как срок действия статуса истекает. К началу 2002 г. их было 17 тысяч человек, к июлю 2002 г. - 11 тысяч. Большинство из них - это люди, которые бежали из таких регионов Грузии, как Южная Осетия и Абхазия.

К п. 28. Не нужно переоценивать эффективность Комитета Государственной Думы по делам национальностей. В Думах второго (1996-99 гг.) и третьего (2000-2003 гг.) созыва этот Комитет смог подготовить законопроекты о "национально-культурной автономии" и о коренных малочисленных народах. Комитету не удалось разработать законопроекты о реабилитации в отношении отдельных репрессированных народов (общая идея реабилитации отдельных народов предусмотрена Законом РФ о репрессированных народах 1991 г.) и о национальных меньшинствах. Поправки и дополнения к уже действующим законам, разработанные Комитетом, в основном предусматривают ограничения существующих гарантий. В частности, поправки к Закону "О национально-культурной автономии" устанавливают ограничение права на создание объединений, а также дальнейшую обязательную централизацию существующих структур.

К п. 46. Концепция государственной национальной политики (в официальном докладе она переведена как "Основы государственной национальной политики Российской Федерации") никоим образом не может быть "одним из основных документов, регулирующих сферу национальных отношений в России". Юридический смысл Указа Президента РФ № 909 от 15 июня 1996 г., утвердившего Концепцию, заключалось именно в ее утверждении, но никто не знает, каковы юридический смысл и сила самой Концепции. Она никоим образом не связывает законодателей, не является обязательной для исполнительной власти, ее положения нельзя защищать в суде. Кроме того, принципы и понятия Концепции слишком туманны для их непосредственной реализации, посему вряд ли можно назвать этот документ "основами".

К п. 47. П. 47 - прекрасный образец формулировок, которыми пользуются российские официальные органы. Действительно, этнические вопросы в первую очередь воспринимаются и толкуются как "межнациональные отношения и социально-экономическое и национально-культурное развитие народов России", а не как предупреждение и ликвидация дискриминации и как защита меньшинств.

К п. 49. Действительно, более 60 субъектов Российской Федерации утвердили региональные программы "национально-культурного развития народов и этнических групп". Основная беда всех этих программ - их недостаточное финансирование. Например, относительно благополучная и стабильная Пермская область приняла целых три программы: на 1993 - 1995 гг., 1996 - 1998 гг. и 1999 - 2004 гг. Первая в конечном итоге была профинансирована в размере 1,5% от первоначально запланированного объема, вторая вообще не получила никакого финансирования. Для третьей в 1999 г. были выделены средства в размере 6,5% от общего объема, предусмотренного программой. Программа национально-культурного развития на 2001 - 2005 гг., принятая Администрацией Ставропольского края, до настоящего времени не получила никакого финансирования из госбюджета.

Около 80 языков национальных меньшинств или преподаются, или используются как языки обучения в государственных и муниципальных начальных и средних школах по всей стране. В основном, это не имеет никакого отношения к региональным программам. Большинство газет и вещательных компаний, работающих на языках этнических меньшинств, являются частными и не получают никаких средств из госбюджета.

К п. 50. Консультативные органы по этническим вопросам существуют менее чем в половине субъектов Российской Федерации. Ассамблея народов России - это просто добровольное объединение, не обладающее каким-либо особым статусом или возможностями. В Москве в ноябре 1999 г. была организована телефонная горячая линия для подвергшихся дискриминации. Она была открыта Московским правительством после беспрецедентного потока жалоб от жертв "чисток", направленных против "приезжих", последовавших после взрывов жилых домов в Москве в сентябре 1999 г. С тех пор, судя по всему, эта горячая линия так и осталась совершенно неэффективной. Ее сотрудники не проявили особого желания не смогли помочь людям, пострадавшим от новых широкомасштабных кампаний в августе 2000 г. и ноябре-декабре 2002 г.

К пп. 51-54. В основном, публичная (государственная и муниципальная) поддержка образовательных и культурных институтов, обслуживающих этнические меньшинства, базируется на двух механизмах. Первый - это образовательные и культурные учреждения, находящиеся в собственности и в управлении государства или муниципалитетов. Второй - это "национально-культурные автономии".

Государственные или муниципальные школы, театры, музеи, фольклорные коллективы и т.д., работающие для этнических меньшинств, относительно благополучно существуют в республиках и автономных округах Российской Федерации. Они обслуживают в первую очередь так называемые "титульные" этнические группы этих регионов (такие как татары в Татарстане, башкиры в Башкортостане). Однако, в то время как этнические меньшинства (т.е. не русские) составляли примерно 18,5% населения страны в 1989 г., "титульные" группы республик и автономных округов составляли только 6,7%. Преимущество республик в этом плане заключается в их закрепленном Конституцией праве вводить свои собственные государственные языки (ст. 68, часть 2 Конституции РФ, Закон РФ "О языках народов Российской Федерации" 1991 г.) и, соответственно, особые институциональные гарантии. Остальным предоставлены значительно меньшие возможности (см. также комментарии к п. 132 ниже). Основной недостаток этого механизма заключается в отсутствии какого-либо особого статуса и гарантий для публичных институтов, использующих языки меньшинств и обслуживающих такие меньшинства. Неизвестно, при каких обстоятельствах и после какого рода инициатив общественности власти обязаны создавать новые школы. Школы для этнических меньшинств не защищены от произвольного закрытия или реорганизации. Им не предоставлены какие-либо дополнительные возможности самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом "О национально-культурной автономии" 1996 г., "национально-культурные автономии" - это добровольные неправительственные некоммерческие организации, создаваемые этническими общественными объединениями. В

"автономиях" нет индивидуального членства, они могут создаваться на местном, региональном и федеральном уровнях. Каждая автономия призвана обслуживать отдельную этническую группу и развивать ее культуру и язык. Теоретически, автономии имеют право получать государственное финансирование на реализацию своих проектов и выполнять консультативные функции для федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Механизм "национально-культурных автономий" имеет несколько явных недостатков. Закон 1996 г. об национально-культурных автономиях предоставляет более ограниченные возможности государственного финансирования и поддержки по сравнению с Федеральным законом "Об общественных объединениях" 1995 г. Государство может финансировать деятельность автономий, но не обязано делать этого. Правительство или муниципальные власти имеют право финансировать отдельные проекты, но не автономии или иной институт как таковые. В соответствии со ст. 78 Бюджетного кодекса РФ 1998 г. бюджетные средства могут выделяться неправительственным организациям только в рамках федерального или регионального закона или федеральной, региональной или местной целевой программы. Это означает, что финансироваться могут только краткосрочные проекты, а неправительственные институты, созданные для реализации долгосрочных программ, в реальности не могут рассчитывать на получение бюджетного финансирования из-за отсутствия соответствующей законодательной базы. Кроме того, ни закон, ни какие-либо подзаконные акты не определяют, кто и как распределяет бюджетные средства, выделяемые для национально-культурных автономий.

На практике, за редким исключением, национально-культурные автономии финансирования не получают. Консультативные органы по делам национально-культурных автономий, предусмотренные законом 1996 г., так и не были созданы при региональных органах власти в субъектах федерации. Федеральный Консультативный совет по делам национально-культурных автономий при Правительстве РФ был создан в 1999 г., но практически не осуществляет никакой деятельности.

К п. 59. Правительство Москвы, вероятно, действительно "изучает возможности взаимодействия с НПО для предотвращению дискриминации". Однако, нет никаких видимых признаков того, что это действительно происходит. Более того, руководство ни одного из российских регионов не признает само существование проблемы дискриминации и не занимается ее разрешением. Максимум, на что можно рассчитывать в настоящий момент, это вовлечение региональных властей в "формирование установок толерантного сознания". Правительство Москвы никогда не признавало, что в городе вообще существует проблема дискриминации, и не демонстрировало готовность предпринять меры для ее предотвращения. Единственное исключение здесь - это встреча мэра Москвы Юрия Лужкова с активистами этнических организаций в октябре 1999 г. после широкомасштабной кампании преследований против переселенцев и этнических меньшинств. Мэр и другие чиновники интерпретировали эту проблему просто как должностные проступки отдельных сотрудников милиции. В любом случае, в практическом плане эта встреча так ни к чему и не привела.

К п. 62. Хотя содержание п. 62 не совсем ясно, формулировки в этом пункте очень характерны для российских властей. Некий инцидент, в котором была задействована милиция (органы МВД), интерпретируется как "конфликт", требующий разрешения, а не как вопрос прав человека или соблюдения закона.

К п. 80. П. 80 - это прекрасный пример отговорки, которой пользуются российские правоохранительные органы. Они оправдывают свое бездействие и нежелание подавлять и наказывать расовую дискриминацию и язык вражды, ссылаясь на законодательство, которое "однако, не содержит нормативно-правового определения понятий "фашизм" и "политический экстремизм". Непонятно, можно ли дать четкое нормативно-правовое определение понятиям "фашизм" и "политический экстремизм", почему расовая дискриминация и разжигание расовой ненависти должны быть названы "экстремизмом" и "фашизмом" и почему нельзя было применить уже существующие правовые нормы,

касающиеся расизма и языка вражды. С 2002 г. в России существует специальное законодательство по борьбе с "экстремизмом". Оно просто повторяет предыдущие формулировки Уголовного кодекса. Возникает вопрос - что в таком случае меняется.

К пп. 99-104. Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации действительно представляет собой важный институт защиты прав человека в стране. Он вносит немалый вклад в развитие правового сознания российских властей и населения в целом и прилагает усилия, направленные на защиту многих уязвимых социальных категорий. Особое значение имеют доклады Уполномоченного по правам человека, посвященные проблемам регистрации по месту жительства и пыток, применяемых милицией. Однако Уполномоченный по правам человека не занимается вопросами дискриминации, защиты этнических меньшинств и языка вражды. Он также пока что никак не отреагировал на систематические преследования определенных этнических групп, таких как месхетинские турки или чеченцы. Уполномоченный по правам человека пытался создать в своем аппарате работоспособное подразделение, которое занималось бы религиозными и этническими проблемами, но практически ему это не удалось.

К пп. 113-115. Информации о том, проводилось ли когда-либо глубокое социологическое исследование криминальных группировок, организованных по этническому признаку, нет. Никогда не было опубликовано каких-либо надежных данных о самом существовании, масштабах и характере деятельности таких группировок. Тем не менее, милиция и прочие правоохранительные органы обычно спекулируют понятиями "этнической преступности". Такая спекуляция часто используется для того, чтобы оправдать жестокость и расовую предвзятость милиции. Пункты 113-115 являют собой хороший пример таких спекуляций.

К п. 132. В официальном докладе упоминается Ставропольский край как пример региональной политики, направленной на поддержку языка и культуры этнических меньшинств. Подобный выбор очень удачен, потому что ситуация в Ставропольском крае типична и для страны в целом. Действительно в регионе в декабре 1999 г. была принята программа по поддержке "национально-культурного развития" на период 2000-2005 гг. Программа не могла быть "ратифицирована", поскольку является актом, выпущенным губернатором края. До настоящего времени программа не получила никакого финансирования, и она не имеет ничего общего с изучением языков этнических меньшинств в школах. На самом деле в крае есть 24 муниципальных школы, в которых преподаются 5 языков этнических меньшинств, а именно ногайский, туркменский, татарский, греческий и армянский. Средняя школа в селе Горнозаводское (Кировский район), где есть небольшая грузинская община, неоднократно пыталась ввести факультативную программу по изучению грузинского языка. Идиш не преподается вообще, а в двух неправительственных воскресных школах, организованных еврейскими религиозными общинами, преподается иврит. Относительно развито преподавание ногайского и туркменского языков. Ногайцы (0,8% населения края) и туркмены (0,5%) - это тюркские этнические группы, являющиеся коренными для этого региона. Власти поддерживали преподавание их языков еще с конца 80-х годов 20 века. В 1998/99 учебном году примерно 60% учеников-ногайцев в Ставропольском край имели возможность изучать ногайский язык, и 41% учеников-туркмен - туркменский язык. Те же цифры составляли для татар - 9%, для греков - 6% и для армян (самое крупное этническое меньшинство, около 5% населения) - 3% . В ВУЗах Ставропольского края языки этнических меньшинств не преподаются.

К Приложению II о людях, бежавших из Чечни

К сожалению, в Приложении II полностью игнорируются такие вопросы как систематическая дискриминация чеченцев в масштабе всей страны и кампания 2002 г. по "выдавливанию" из Ингушетии чеченцев - вынужденных переселенцев обратно в Чечню (подробнее см. Приложение 4 к альтернативному докладу НПО).

К Приложению III о положении цыган

К сожалению, официальный доклад и Приложение III сводят проблему цыган в России к вопросам их "этнокультурного развития". В Приложении III полностью игнорируются такие вопросы, как жестокое обращение милиции и фабрикация уголовных обвинений против цыган, отказы в регистрации по месту жительства, физическое насилие на расовой почве и систематические нападки в СМИ.

К пп. 17, 47, 59. Власти Краснодарского края не принимали каких-либо нормативных актов по региональной "политике в отношении этнических меньшинств", во всяком случае, они не рассматривают этнические проблемы с точки зрения этнической дискриминации и ее предотвращения. Администрация Краснодарского края не оказывает цыганам какой-либо специальной поддержки, более того, именно в Краснодарской крае произошло самое крупное за последние годы насильственное выселение цыган. 16 октября 2001 г. милиция депортировала около 100 цыган из Краснодара в Воронежскую область.

К Приложению IV о положении турок-месхетинцев

В июне 1990 г. МВД СССР сообщало о 89,7 тысяч месхетинцев, которые к тому времени бежали из Узбекистана, и на тот момент их отъезд продолжалось. Примерно половина месхетинских турок направлялась в Российскую Федерацию, и около 10 тысяч уже жили в России к 1989 г. Таким образом, число турок-месхетинцев в России оценивается между 50 и 70 тысячами.

Постановление Совета Министров СССР № 503 от 26 августа 1989 года и Постановление Совета Министров РСФСР № 220 от 13 июля 1989 года не касались никакого "расселения" месхетинцев в России. Они были посвящены мерам по облегчению экономической и социальной адаптации тех турок, которые приезжали в центральные районы России. Ничего типа "черты оседлости" для турок создано не было, и даже если бы советские власти и пытались сделать что-то подобное это, никакого правового значения это бы не имело. В Постановлении № 220 перечислялись только 6, а не 27 субъектов федерации, для которых были выделены какие-то средства из госбюджета в связи с месхетинцами. Дотации и социальные пособия, предусмотренные постановлениями правительства, были недостаточны для адаптации месхетинцев. Им выделили всего по 500 рублей на человека плюс 2000 рублей на семью, в то время как средняя месячная зарплата в СССР в 1989 г. составляла 190 рублей.

Большинство турок, прибывающих в Россию, не были охвачены Постановлениями 1989 г. Они даже не знали о существовании таких Постановлений и были вынуждены самостоятельно разрешать свои проблемы. Меньшая часть турок (примерно 13 тысяч) приехали в Краснодарский край; для сравнения - 14 тысяч (а не 1447) человек приехали в Ростовскую область.

Краснодарский край - это единственный регион в России, где месхетинским туркам в массовом порядке отказывали в регистрации по месту жительства и в предоставлении российского гражданства (подробнее см. Приложение 3 к альтернативному докладу НПО). Власти рассматривают проблему месхетинских турок в Краснодаре как вопрос межэтнической напряженности или межэтнического конфликта. Эту ситуацию трудно объяснить просто текущими миграционными процессами. Два миллиона переселенцев, якобы приехавших в южные районы России (не только в Краснодарский край) - это люди, которые прибывали сюда в течение последних 12 лет и не только из районов вооруженных конфликтов, а из различных мест по всей России и бывшего Советского Союза. Такой масштаб внутренней миграции сравним с цифрами предыдущих десятилетий. Подавляющее большинство приехавших в Краснодарский край - этнические русские; население Краснодарского края с 1998 г. уменьшается, несмотря на миграцию. Однако турки-месхетинцы, которые приехали в регион в 1989-1990 гг. и составляют 0,3% населения, имеют слабое отношение к нынешним миграционным процессам. Возникает вопрос, почему эта "проблема" существует только в Краснодарском крае, где турки подвергаются дискриминации, а не в других регионах, где также проживает большое число месхетинцев.

Ссылки на возможную "репатриацию" месхетинцев в Грузию безосновательны. В любом случае, любое переселение может происходить только на добровольной основе. Перспективы переезда месхетинских турок в Грузию достаточно туманны. Министерство юстиции Грузии все еще работает над проектом закона о "репатриации", и неизвестно, каким будет результат. Обязательства Грузии перед Советом Европы в отношении месхетинцев не выполняются. В ноябре 2002 г. Государственный департамент разведки Грузии опубликовал доклад о месхетинцах, в котором утверждается, что их иммиграция будет угрожать национальной безопасности страны.

Российская паспортная система, представляя собой слегка модифицированную советскую паспортную систему является одним из основных инструментов этнической дискриминации в публичной сфере и источником наиболее острых проблем в этой области.

Российскую паспортную систему не следует путать с советским институтом разрешений на проживание или разрешительной регистрации по месту жительства, известным как "прописка". Паспортная система включает в себя разные институты: внутренние паспорта и обязанность граждан иметь их, признание только внутренних паспортов в качестве документов, удостоверяющих личность (за исключением отдельных категорий граждан), обязанность граждан регистрироваться по месту жительства и жить по месту регистрации, обязательную регистрацию по месту временного пребывания, административный (полицейский) контроль за регистрацией и пр. Собственно с паспортной системой тесно связаны разные системы учета: налоговая, пенсионная, военная, пенитенциарная и пр.

Конституция РФ (часть 1 ст.27) которая гарантирует каждому (то есть, гражданам и негражданам), кто законно находится в Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. По российскому закону "О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации" 1993 г., регистрация по месту жительства и по месту пребывания, хотя и является обязательной, носит уведомительный характер, в то время как советская прописка была разрешительной. С точки зрения закона, регистрация, не является обстоятельством, порождающим права или обязанности; регистрация и ее отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод. По закону, отсутствие регистрации образует состав административного правонарушения, не имея для гражданина иных правовых последствий.

Закон РФ "О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации" 1993 г. предусматривает два типа обязательной регистрации граждан: регистрация по месту жительства и регистрация по месту (временного) пребывания. У гражданина может быть регистрация только по одному месту жительства, а регистрация по месту пребывания (подразумевается - временного пребывания) может быть произведена без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

Закон 1993 г. непосредственно касается российских граждан. Однако, согласно Конституции РФ (ст.62, п.3), на иностранных граждан и лиц без гражданства распространяется национальный режим, то есть они пользуются правами и несут обязанности наравне с гражданами РФ кроме случаев, предусмотренных федеральными законами или международными договорами РФ. До 2002 г., не было ни федерального закона, ни международного договора, ограничивающего права неграждан РФ по части свободы передвижения и выбора места жительства в стране за исключением актов об отдельных территориях, закрытых для иностранцев. Закон СССР "О правовом положении иностранных граждан в СССР" от 24 июня 1981 г. и связанные с ним подзаконные акты применялись только в отношении граждан стран, находящихся за пределами Содружества Независимых Государств (СНГ). Таким образом, до 1 ноября 2002 г. (даты вступления в силу Федерального закона "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации")

Федерации") процедуры регистрации российских граждан также были применимы к людям, прибывающим из стран СНГ.

В реальности система регистрации действует иным образом. На практике регистрация по месту жительства и пребывания ограничивает право на свободу передвижения и выбор места жительства. Технически реализация большинства основных прав и свобод оказывается обусловленной наличием регистрации. Система регистрации требует наличия активной и репрессивной по своему характеру системы полицейского контроля, работа которой тоже приводит к нарушениям прав человека.

До августа 2002 г. Постановления Правительства РФ и инструкции МВД, формально основанные на Законе 1993 г., устанавливали не предусмотренные законом ограничения и дополнительные условия регистрации, такие, как ограничения по размеру жилой площади на одного жильца с учетом вселяющихся, ограничение срока пребывания, снятие с регистрационного и воинского учета по предыдущему месту жительства и постановка на военный учет как предварительное условие новой постоянной регистрации. Постановление Конституционного Суда РФ № 4 от 2 февраля 1998 г. признало большинство этих ограничений (ограничения по срокам пребывания и по размеру жилой площади) не подлежащим применению, но соответствующее Постановление Правительства о порядке регистрации было приведено в соответствие с этим решением только в августе 2002 г. На практике же ситуация не изменилась.

Многие регионы (субъекты федерации) устанавливают собственные дополнительные условия регистрации и ограничения, в их числе: наличие близких родственников в регионе, место жительства (к лицам, уже имеющим или имевшим прописку в регионе, предъявляются иные требования, чем к прибывающим извне), гражданство, статус жилища (в некоторых местах введен прямой запрет на регистрацию и нотариальное оформление сделок с недвижимостью для лиц, не имеющих местной прописки, а отсутствие полного оформления прав собственности приводит к отказу в прописке), специальные сборы за регистрацию, социальное положение и профессиональная принадлежность.

Даже в нынешнем виде паспортные правила оставляют исполнителям большую свободу усмотрения, которую те используют во вред заявителям. Есть ряд устойчиво сохраняющихся административных обычаев: увязка регистрации с нормами гражданского, жилищного и семейного законодательства, требование от самого гражданина снятия с учета по прежнему месту жительства, увязка основных прав с регистрацией (что прямо запрещено законом) и пр.

Сама по себе паспортная система имеет неустранимые врожденные пороки, и главный из них - жесткая связка между идентификацией личности, регистрацией и реальным проживанием в конкретном жилом помещении. Паспортная система вполне подходила для страны с полностью закрытыми границами, плановой экономикой (и плановым распределением рабочей силы), государственной собственностью на все основные блага (включая основной объем жилого фонда), а также неограниченными возможностями милиции и спецслужб. В новых условиях она перестает работать в том смысле, что помимо чьего-то желания или чьих-либо злоупотреблений в стране появляются сотни тысяч или даже миллионы человек, которые не по своей вине требованиям этой системы не соответствуют. Это люди, утратившие личные документы, особенно в момент, когда у них отсутствует регистрация, люди прибывшие из государств бывшего СССР или из российских "горячих точек" и не снявшиеся там с регистрационного и воинского учета (а это зачастую бывает технически невозможно или опасно). В наиболее уязвимом положении оказываются бывшие советские граждане без российского гражданства (или не признанные гражданами), поскольку в новых независимых государствах установлены новые системы и процедуры учета населения, новые формы документов, удостоверяющих личность и пр.

В стране складывается рынок жилья и рынок услуг, связанных с жильем - аренды и найма жилья. Однако, человек, имеющий в жилом помещении регистрацию по месту жительства (прописку), приобретает права пользователя, а его выселение и лишение



регистрации помимо его воли оказываются весьма затрудненными, зачастую невозможными. Поскольку это ущемляет права собственников или владельцев жилья, они крайне редко дают согласие на регистрацию по месту жительства. Человек же, зарегистрированный по месту пребывания, оказывается по региональным правилам и сложившимся практикам серьезно ограниченным во многих правах и социальных возможностях.

Формальные и неформальные условия и ограничения, введенные как на федеральном, так и на региональном уровне таковы, что значительная часть претендентов на регистрацию по месту жительства или месту пребывания, им заведомо не соответствует. На практике институт регистрации технически становится условием использования гражданами своих прав: признания и документирования гражданства, трудоустройства, регистрации брака, участия в выборах, медицинского обслуживания, получения среднего и высшего образования, получения пенсий и пособий. Без регистрации граждане до 1999 г. не могли получать паспорта и фактически не могут это сделать в настоящее время; они не могут платить налоги, регистрировать транспортные средства, получать водительские права и т.п. Зачастую судьи не принимают жалобы и заявления у лиц, не имеющих регистрации по месту жительства.

Обязательная "регистрация по месту пребывания" предполагает, что граждане, приезжающие в какую-либо местность на короткий срок, обязаны поставить милицию в известность о своем местонахождении и получить справку о регистрации. Период, на который требуется регистрация, составляет по федеральному закону 10 дней и более, но для Москвы, Московской области и многих других регионов - три дня. Эта практика сама по себе создает для граждан большие неудобства и провоцирует злоупотребления со стороны власти. Во-первых, установленная даже федеральными правилами процедура регистрации продолжительна, трудоемка и требует затрат времени, а региональные установления делают процедуру регистрации еще сложнее. Во-вторых, единая процедура регистрации в стране отсутствует, многие приезжие оказываются в положении, когда они по не зависящим от них причинам не могут пройти регистрацию в установленный срок или получают отказ в регистрации, а потому попадают в категорию нарушителей. В-третьих, система регистрации по месту пребывания может функционировать только при условии, если она подкреплена активной системой полицейского контроля и жесткими санкциями за уклонения, поскольку у гражданина в принципе нет мотивов регистрироваться кроме угрозы наказания.

"Контроль за соблюдением паспортного режима" стал для милиции одной из основных задач и основных форм деятельности. Соответствующие меры включают в себя постоянные проверки личных документов у людей и проверки жилых помещений, где могут жить незарегистрированные. Несомненным стимулом для подобных проверок является возможность вымогательства взяток или изъятия денег у задержанных. Региональные власти произвольно устанавливают санкции за нарушение регистрационных норм; на практике установление размера штрафа отдается на усмотрение исполнителя, а исполнитель на деле может не выдавать квитанцию о взимании штрафа, что провоцирует взятки и вымогательства. Также широко распространена незаконная практика изъятия паспортов в залог уплаты штрафа, причем паспорта часто теряются в отделениях милиции.

Все эти ограничения и контрольные мероприятия оказываются в значительной степени нацеленными на этнические меньшинства, происходящие с Кавказа - с Северного Кавказа в составе РФ и из независимых государств Южного Кавказа - , а также на выходцев из Средней Азии и на цыган.

Институт регистрации создает предпосылки для этнической дискриминации трех видов.

1) Система предоставляет ряд явных и скрытых возможностей для отказа в регистрации как по месту жительства, так и пребывания. В определенных условиях власти могут либо отказывать в регистрации лицам, относящимся к определенной этнической группе, либо создавать привилегии для определенной группы при ограничении регистрации для всех остальных.

2) Отсутствие регистрации используется как предлог для ограничения ряда прав граждан, и эти ограничения в ряде случаев носят выборочный по этническому признаку характер.

3) Контроль над соблюдением режима регистрации может носить и, как правило, носит избирательный характер. В частности, как правило, подвергаются проверкам документов на улицах люди, по антропологическому типу отличающиеся от большинства.

Кроме того, жесткий полицейский контроль и официальные заявления о борьбе с "нелегальной миграцией" (то есть, с людьми, не имеющими регистрации) имеют своим следствием также повседневную бытовую дискриминацию и исключение. Люди избегают контактов с теми, кто является наиболее вероятной целью полицейских и административных проверок, в основном с лицами, происходящими с Кавказа. Им часто отказывают в жилье и других услугах, их реже берут на работу и чаще увольняют.

### Резюме

Месхетинские турки, или месхетинцы - одно из национальных меньшинств Российской Федерации. На протяжении 2002 г. турки в Краснодарском крае подвергались беспрецедентной кампании травли и преследований, запущенной региональным руководством и поддерживаемой федеральными властями. Эскалация организованной прямой дискриминации против месхетинцев как определенной этнической группы, систематическое разжигание вражды в отношении турок местной прессой, массовое вовлечение в репрессивные акции националистических военизированных организаций крайнего толка, известных как "казаки", - все это поставило ситуацию на грань массового насилия.

Месхетинские турки были советскими гражданами и прибыли в Российскую Федерацию до распада Советского Союза. Краснодарский край - единственный регион России, где месхетинцам в массовом порядке было отказано в регистрации по месту жительства (прописке), с которой на практике связан доступ к социальному обеспечению, здравоохранению, образованию, признанием прав собственности и пр. В результате турки оказались в положении, когда отрицаются их основные права человека и гражданина. Вопреки российскому законодательству их официально не признают в качестве российских граждан. Именно в этом заключается существо текущих проблем; все прочие вопросы, связанные с их предполагаемым возвращением на "историческую родину" в Грузию или в те части бывшего СССР, где они жили раньше, такие как Узбекистан, не должны отвлекать от центральной темы гражданства и реализации прав.

### Историческая справка

Месхетинцы, или месхетинские турки - мусульмане, говорящие на турецком языке. Они населяли приграничный регион Южной Грузии, часть исторической провинции Месхети, откуда происходит название группы. В ноябре 1944 г. по приказу Сталина приблизительно 90 тыс. месхетинцев были депортированы в Узбекистан, Казахстан и Киргизию - они оказались в списке других "репрессированных народов", таких, как крымские татары и чеченцы, считавшихся нелояльными в военное время. Большинство месхетинцев осознают себя турками, небольшая часть идентифицирует себя в качестве грузин-мусульман или месхов. До настоящего времени месхетинские турки не получили возможности вернуться в те места, откуда они были высланы, или в целом в Грузию.

В июне 1989 г. турки, жившие в Ферганской области Узбекистана (в то время - часть СССР, сейчас - независимое государство), стали жертвами массовых насильственных акций. Все месхетинцы Ферганской области (приблизительно 17 тыс. чел.) были эвакуированы в Центральную Россию по указанию советского правительства. Переселение турок в РСФСР было подтверждено Постановлением № 503 Совета Министров СССР от 26 июня 1989 г. и Резолюцией № 220 Совета Министров РСФСР от 13 июля 1989 г. В последующие полтора года более 70 тыс. турок вынужденно покинули другие регионы Узбекистана, опасаясь за свою безопасность в связи с сохраняющейся этнической напряженностью в регионе.

Месхетинцы стихийно переселялись в основном в Россию и Азербайджан, небольшие группы - на Украину и в Казахстан.

В настоящее время на территории бывшего СССР, по разным оценкам, живут около 270 - 290 тыс. турок-месхетинцев, из них 80 - 100 тыс. в Казахстане; 50 - 70 тыс. России (40 - 60.000 из них относятся вынужденным мигрантам, покинувшим Узбекистан в 1989 - 1990 годах), 40 - 60 тыс. в Азербайджане, 25 - 30 тыс. в Кыргызстане, 15 -20 тыс. в Узбекистане, 5 - 10 тыс. на Украине и около 600 чел. в Грузии. Во всех этих странах турки-месхетинцы составляют почти исключительно аграрное население, занимающееся сельскохозяйственным трудом. В последние годы турки также эмигрируют в Турцию.

Политика правительств СССР и России по отношению к месхетинцам, прибывавшим в Россию в 1989-1990 гг.

Переселение турок из Узбекистана в РСФСР не было подкреплено какой-либо долгосрочной программой их интеграции. Оно было одобрено Постановлением № 503 Совета Министров СССР от 26 июня 1989 г. и Постановлением Совета Министров РСФСР № 220 от 13 июля 1989 г. Оба документа предусматривали оказание материальной помощи в небольшом размере месхетинцам, переселяющимся в сельские районы Центральной России, и принятие ряда мер, направленных на то, чтобы облегчить их экономическую и социальную адаптацию. Постановление Совета Министров РСФСР № 220 перечисляло шесть областей, где предусматривалось принятие этих мер (Белгородская, Воронежская, Курская, Орловская, Тверская (в то время Калининская) и Смоленская области, то есть те территории, куда турки уже были эвакуированы); однако, оно не содержало никаких указаний месхетинцам переселяться только в эти регионы. Турки, которые были переселены или прибыли самостоятельно в эти области, получили прописку автоматически.

## **О выполнении Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств Российской Федерацией. Резолюция (2003) 9\* Комитета Министров Совета Европы**

(Принята Комитетом Министров 10 июля 2003 г. на 848-ом заседании Представителей Министров)

Комитет Министров в соответствии со Статьями 24—26 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств (далее — Рамочная конвенция) ;

исходя из Резолюции (97) 10 от 17 сентября 1997 г., отражающей правила, принятые Комитетом Министров о контролируемых мерах по Статьям 24—26 Рамочной конвенции;

исходя из правила, принятом в контексте Резолюции (97) 10;

исходя из Закона о ратификации, принятом Российской Федерацией от 21 августа 1998 г.;

и из того, что Правительство Российской Федерации передало свое государственное решение относительно первого цикла контроля согласно Рамочной Конвенции от 8 марта 2000 г.;

принимая во внимание, что Консультативный комитет одобрил приглашение Правительства Российской Федерации направить делегацию для сбора дальнейшей информации в Российской Федерации, и этот визит имел место с 11 по 15 февраля 2002 г.;

принимая во внимание мнение Консультативного комитета относительно выполнения Рамочной конвенции Российской Федерацией, принятого 13 сентября 2002 г. и затем переданного Постоянному представителю Российской Федерации, и сообщенного постоянным представителям всех государств — членов и представителю страны — не члена согласно Резолюции Комитета Министров (2002) 152;

принимая во внимание то, что Правительство Российской Федерации представило свои письменные комментарии относительно мнения Консультативного комитета, которые

были сообщены делегациям всех государств-членов и не членов как приложение к Рекомендации Комитета Министров (2002) 152 от 13 марта 2003 г.;

рассмотрев мнение Консультативного комитета и письменные комментарии Правительства Российской Федерации;

также приняв во внимание комментарии других правительств,

1. Принимает следующие заключения относительно выполнения Рамочной конвенции Российской Федерацией:

ситуация, касающаяся национальных меньшинств в Российской Федерации, является во многих отношениях уникальной с более чем 170 народами и национальностями, населяющими страну и с большим количеством национальных языков меньшинств, преподаваемых в школах и используемых в радиовещании. Среди субъектов Федерации выделяют 21 национальную республику, одну автономную область и 10 автономных округов;

Российская Федерация представила законодательство во множестве областей, которое широко отражает соответствующие принципы Рамочной конвенции. Значительные усилия были сделаны относительно защиты "титulyных наций" республик Российской Федерации, и были начаты многообещающие инициативы более общего характера, касающиеся национально-культурных автономий (которых имеется 15 на федеральном уровне и больше чем 300 на региональном и местном уровнях), которые должны продолжаться далее;

хотя дух терпимости преобладает во множестве областей, необходимы значительные усилия, нацеленные на поддержание межэтнического диалога и борьбу с агрессивным национализмом, пытающимся подстрекать межэтническое разногласие. Проблемам межэтнических отношений на Северном Кавказе и отношений к народностям, принадлежащим к меньшинствам, вышедшим с Кавказа, нужно уделить особое внимание. Ситуация в Чечне и проблемы прав человека препятствовали усилиям по осуществлению там множества условий Рамочной конвенции, принципы

которой должны быть полностью приняты во внимание в процессе политического урегулирования в Чеченской Республике;

практическое применение нескольких положительных инициатив оказалось неэффективным из-за ограниченных возможностей и особенностей местных ресурсов. Например, улучшенная нормативная защита малочисленных местных народов Севера не привела к намеченному прогрессу из-за неадекватных механизмов и поддержки выполнения законов на федеральном и региональном уровнях. Кроме того, усилия многих республик, направленные на защиту их "титulyных наций", не всегда были сопряжены с адекватными мерами для осуществления Рамочной конвенции в отношении людей, принадлежащих к другим группам, живущим в различных областях;

имеются некоторые административные методы, региональные и местные положения, ограничивающие регистрацию и создающие неуместные препятствия для людей, принадлежащих к национальным меньшинствам в определенных областях, например, для месхитинцев в Краснодарском крае, которые являются проблематичными с точки зрения недискриминации и других принципов Рамочной конвенции;

что касается использования языков меньшинств, то сохраняются недостатки, *inter alia*, в объеме и возможностях обучения некоторых языков меньшинств, включая отношение ко многим рассеянными меньшинствам. В то же время должна сохраняться гарантия, что законодательство, нацеленное на защиту государственного языка, должно исключить дискриминацию к языкам меньшинств и не ставить под сомнение положительные шаги, которые были приняты относительно использования языков "титulyных наций" республик;

проблемы, связанные с эффективным участием людей, принадлежащих к национальным меньшинствам, заслуживают пристального внимания властей, чтобы быстро и эффективно разрешать любые вопросы. Должны приветствоваться предпринимаемые меры, направленные на улучшение консультаций между властями и национально-культурными автономиями и другими организациями национальных меньшинств в

процессах принятия решения. Кроме того, должны быть предприняты дополнительные усилия по продвижению политических средств защиты интересов национальных меньшинств. Для этой цели должны быть изменены и, при необходимости, исправлены соответствующие законодательные и полицейские структуры.

2. Рекомендует, чтобы Российская Федерация приняла во внимание заключения, изложенные выше в параграфе 1, вместе с различными комментариями мнения Консультативного Комитета.

3. Приглашает Правительство Российской Федерации в соответствии с Резолюцией (97) 10:

- а) продолжать диалог с Консультативным комитетом;
- б) регулярно информировать Консультативный комитет о мерах, которые были приняты в ответ на заключения и рекомендации, изложенные выше в параграфах 1 и 2.

## **КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12 декабря 1993 года

(Статья 65 приводится с учетом Указов Президента РФ от 09.01.1996 N 20, от 10.02.1996 N 173, от 09.06.2001 N 679, от 25.07.2003 N 841, Федеральных конституционных законов от 25.03.2004 N 1-ФКЗ, от 14.10.2005 N 6-ФКЗ, от 12.07.2006 N 2-ФКЗ, от 30.12.2006 N 6-ФКЗ, от 21.07.2007 N 5-ФКЗ)

Мы, многонациональный народ Российской Федерации,  
соединенные общей судьбой на своей земле,  
утверждая права и свободы человека, гражданский мир и согласие,  
сохраняя исторически сложившееся государственное единство,  
исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов,  
чтя память предков, передавших нам любовь и уважение к Отечеству, веру в добро и справедливость,  
возрождая суверенную государственность России и утверждая незыблемость ее демократической основы,  
стремясь обеспечить благополучие и процветание России,  
исходя из ответственности за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями,  
сознавая себя частью мирового сообщества,  
принимаем КОНСТИТУЦИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

### **РАЗДЕЛ ПЕРВЫЙ**

#### **ГЛАВА 1. ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ**

##### **Статья 1**

1. Российская Федерация - Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления.

2. Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны.

##### **Статья 2**

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.

### Статья 3

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

4. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

### Статья 4

1. Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию.

2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации.

3. Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

---

По вопросу о применении отдельных положений статьи 5 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

### Статья 5

1. Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации.

2. Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство.

3. Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации.

4. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

### Статья 6

1. Гражданство Российской Федерации приобретается и прекращается в соответствии с федеральным законом, является единым и равным независимо от оснований приобретения.

2. Каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации.

3. Гражданин Российской Федерации не может быть лишен своего гражданства или права изменить его.

### Статья 7

1. Российская Федерация - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

## Статья 8

1. В Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности.

2. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности.

## Статья 9

1. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории.

2. Земля и другие природные ресурсы могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

## Статья 10

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

---

По вопросу о применении отдельных положений статьи 11 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

## Статья 11

1. Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

2. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

3. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

## Статья 12

В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

## Статья 13

1. В Российской Федерации признается идеологическое многообразие.
2. Никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.
3. В Российской Федерации признаются политическое многообразие, многопартийность.
4. Общественные объединения равны перед законом.
5. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

## Статья 14

1. Российская Федерация - светское государство. Никакая религия не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.
2. Религиозные объединения отделены от государства и равны перед законом.

## Статья 15

1. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации.
2. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.
3. Законы подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные законы не применяются. Любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения.
4. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

## Статья 16

1. Положения настоящей главы Конституции составляют основы конституционного строя Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.
2. Никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации.

## ГЛАВА 2. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

## Статья 17



1. В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с настоящей Конституцией.

2. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения.

3. Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

## Статья 18

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

## Статья 19

1. Все равны перед законом и судом.

2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности.

3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации.

## Статья 20

1. Каждый имеет право на жизнь.

2. Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей.

## Статья 21

1. Достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления.

2. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Никто не может быть без добровольного согласия подвергнут медицинским, научным или иным опытам.

## Статья 22

1. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность.

2. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению. До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов.

## Статья 23

1. Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.
2. Каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

#### Статья 24

1. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

#### Статья 25

Жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения.

#### Статья 26

1. Каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность. Никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности.
2. Каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества.

#### Статья 27

1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.
2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию.

#### Статья 28

Каждому гарантируется свобода совести, свобода вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними.

#### Статья 29

1. Каждому гарантируется свобода мысли и слова.
2. Не допускаются пропаганда или агитация, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства.
3. Никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них.

4. Каждый имеет право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Перечень сведений, составляющих государственную тайну, определяется федеральным законом.

5. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

### Статья 30

1. Каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется.

2. Никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем.

### Статья 31

Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

### Статья 32

1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

4. Граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе.

5. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в отправлении правосудия.

### Статья 33

Граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

### Статья 34

1. Каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности.

2. Не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию и недобросовестную конкуренцию.

### Статья 35

1. Право частной собственности охраняется законом.

2. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами.

3. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения.

#### 4. Право наследования гарантируется.

#### Статья 36

1. Граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю.
2. Владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.
3. Условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона.

#### Статья 37

1. Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию.
2. Принудительный труд запрещен.
3. Каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы.
4. Признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.
5. Каждый имеет право на отдых. Работающему по трудовому договору гарантируются установленные федеральным законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

#### Статья 38

1. Материнство и детство, семья находятся под защитой государства.
2. Забота о детях, их воспитание - равное право и обязанность родителей.
3. Трудоспособные дети, достигшие 18 лет, должны заботиться о нетрудоспособных родителях.

#### Статья 39

1. Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.
2. Государственные пенсии и социальные пособия устанавливаются законом.
3. Поощряются добровольное социальное страхование, создание дополнительных форм социального обеспечения и благотворительность.

#### Статья 40

1. Каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища.
2. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище.
3. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

## Статья 41

1. Каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

2. В Российской Федерации финансируются федеральные программы охраны и укрепления здоровья населения, принимаются меры по развитию государственной, муниципальной, частной систем здравоохранения, поощряется деятельность, способствующая укреплению здоровья человека, развитию физической культуры и спорта, экологическому и санитарно-эпидемиологическому благополучию.

3. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральным законом.

## Статья 42

Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением.

## Статья 43

1. Каждый имеет право на образование.

2. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

3. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии.

4. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования.

5. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

## Статья 44

1. Каждому гарантируется свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания. Интеллектуальная собственность охраняется законом.

2. Каждый имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям.

3. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

## Статья 45

1. Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется.

2. Каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом.

## Статья 46

1. Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод.

2. Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

3. Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

## Статья 47

1. Никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

2. Обвиняемый в совершении преступления имеет право на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом.

## Статья 48

1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения.

## Статья 49

1. Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Обвиняемый не обязан доказывать свою невиновность.

3. Неустранимые сомнения в виновности лица толкуются в пользу обвиняемого.

## Статья 50

1. Никто не может быть повторно осужден за одно и то же преступление.

2. При осуществлении правосудия не допускается использование доказательств, полученных с нарушением федерального закона.

3. Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания.

## Статья 51

1. Никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

2. Федеральным законом могут устанавливаться иные случаи освобождения от обязанности давать свидетельские показания.

## Статья 52

Права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом. Государство обеспечивает потерпевшим доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

## Статья 53

Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц.

## Статья 54

1. Закон, устанавливающий или отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.
2. Никто не может нести ответственность за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением. Если после совершения правонарушения ответственность за него устранена или смягчена, применяется новый закон.

## Статья 55

1. Перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.
2. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.
3. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

## Статья 56

1. В условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия.
2. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленных федеральным конституционным законом.
3. Не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями 20, 21, 23 (часть 1), 24, 28, 34 (часть 1), 40 (часть 1), 46 - 54 Конституции Российской Федерации.

## Статья 57

Каждый обязан платить законно установленные налоги и сборы. Законы, устанавливающие новые налоги или ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

## Статья 58

Каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

#### Статья 59

1. Защита Отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации.

2. Гражданин Российской Федерации несет военную службу в соответствии с федеральным законом.

3. Гражданин Российской Федерации в случае, если его убеждениям или вероисповеданию противоречит несение военной службы, а также в иных установленных федеральным законом случаях имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой.

#### Статья 60

Гражданин Российской Федерации может самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет.

#### Статья 61

1. Гражданин Российской Федерации не может быть выслан за пределы Российской Федерации или выдан другому государству.

2. Российская Федерация гарантирует своим гражданам защиту и покровительство за ее пределами.

#### Статья 62

1. Гражданин Российской Федерации может иметь гражданство иностранного государства (двойное гражданство) в соответствии с федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

2. Наличие у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства не умаляет его прав и свобод и не освобождает от обязанностей, вытекающих из российского гражданства, если иное не предусмотрено федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

3. Иностранцы граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации.

#### Статья 63

1. Российская Федерация предоставляет политическое убежище иностранным гражданам и лицам без гражданства в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

2. В Российской Федерации не допускается выдача другим государствам лиц, преследуемых за политические убеждения, а также за действия (или бездействие), не признаваемые в Российской Федерации преступлением. Выдача лиц, обвиняемых в совершении преступления, а также передача осужденных для отбывания наказания в других государствах осуществляются на основе федерального закона или международного договора Российской Федерации.



## Статья 64

Положения настоящей главы составляют основы правового статуса личности в Российской Федерации и не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном настоящей Конституцией.

## ГЛАВА 3. ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

## Статья 65

---

Федеральным конституционным законом от 21.07.2007 N 5-ФКЗ установлено, что с 1 марта 2008 года образуется новый субъект Российской Федерации - Забайкальский край - в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа (статья 1), которые прекращают существование в качестве субъектов Российской Федерации с 1 марта 2008 года (статья 4).

---

Часть 1 статьи 65 Конституции РФ дана с учетом Указов Президента РФ от 09.01.1996 N 20, от 10.02.1996 N 173, от 09.06.2001 N 679, от 25.07.2003 N 841, Федеральных конституционных законов от 25.03.2004 N 1-ФКЗ, от 14.10.2005 N 6-ФКЗ, от 12.07.2006 N 2-ФКЗ, от 30.12.2006 N 6-ФКЗ.

---

1. В составе Российской Федерации находятся субъекты Российской Федерации:

Республика Адыгея (Адыгея), Республика Алтай, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Коми, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия - Алания, Республика Татарстан (Татарстан), Республика Тыва, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Чувашская Республика - Чувашия;

Алтайский край, Камчатский край, Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край;

Амурская область, Архангельская область, Астраханская область, Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Вологодская область, Воронежская область, Ивановская область, Иркутская область, Калининградская область, Калужская область, Кемеровская область, Кировская область, Костромская область, Курганская область, Курская область, Ленинградская область, Липецкая область, Магаданская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новгородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область, Орловская область, Пензенская область, Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Сахалинская область, Свердловская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Томская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область, Читинская область, Ярославская область;

Москва, Санкт-Петербург - города федерального значения;

Еврейская автономная область;

Агинский Бурятский автономный округ, Ненецкий автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ - Югра, Чукотский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

2. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом.

## Статья 66

1. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики.

2. Статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации.

3. По представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

---

О толковании части 4 статьи 66 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 N 12-П.

---

4. Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

5. Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом.

## Статья 67

1. Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними.

2. Российская Федерация обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законом и нормами международного права.

3. Границы между субъектами Российской Федерации могут быть изменены с их взаимного согласия.

## Статья 68

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Республики вправе устанавливать свои государственные языки. В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик они употребляются наряду с государственным языком Российской Федерации.

3. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития.

## Статья 69

Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

## Статья 70

1. Государственные флаг, герб и гимн Российской Федерации, их описание и порядок официального использования устанавливаются федеральным конституционным законом.
2. Столицей Российской Федерации является город Москва. Статус столицы устанавливается федеральным законом.

---

По вопросу о применении отдельных положений статьи 71 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

## Статья 71

В ведении Российской Федерации находятся:

- а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- б) федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- в) регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;

---

О толковании пункта "г" статьи 71 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 N 2-П.

---

- г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- д) федеральная государственная собственность и управление ею;
- е) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- н) определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- п) федеральное коллизионное право;

- р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
  - с) государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
  - т) федеральная государственная служба.
- 

По вопросу о применении отдельных положений статьи 72 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

## Статья 72

1. В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

2. Положения настоящей статьи в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

---

По вопросу о применении отдельных положений статьи 73 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

## Статья 73

Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

## Статья 74

1. На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств.

2. Ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей.

## Статья 75

1. Денежной единицей в Российской Федерации является рубль. Денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком Российской Федерации. Введение и эмиссия других денег в Российской Федерации не допускаются.

2. Защита и обеспечение устойчивости рубля - основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти.

3. Система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом.

4. Государственные займы выпускаются в порядке, определяемом федеральным законом, и размещаются на добровольной основе.

---

По вопросу о применении отдельных положений статьи 76 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

## Статья 76

---

О толковании части 1 статьи 76 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 N 2-П.

---

1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

---

По вопросу о применении отдельных положений статьи 77 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

#### Статья 77

1. Система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом.

2. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

---

По вопросу о применении отдельных положений статьи 78 см. определение Конституционного Суда РФ от 06.12.2001 N 250-О.

---

#### Статья 78

1. Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц.

2. Федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

3. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий.

4. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации.

#### Статья 79

Российская Федерация может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если

это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя Российской Федерации.

## ГЛАВА 4. ПРЕЗИДЕНТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Статья 80

1. Президент Российской Федерации является главой государства.
2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.
3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.
4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

### Статья 81

1. Президент Российской Федерации избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
2. Президентом Российской Федерации может быть избран гражданин Российской Федерации не моложе 35 лет, постоянно проживающий в Российской Федерации не менее 10 лет.

---

По вопросу о применении части 3 статьи 81 см. определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 N 134-О.

---

3. Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков подряд.
4. Порядок выборов Президента Российской Федерации определяется федеральным законом.

### Статья 82

1. При вступлении в должность Президент Российской Федерации приносит народу следующую присягу:  
"Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, соблюдать и защищать Конституцию Российской Федерации, защищать суверенитет и независимость, безопасность и целостность государства, верно служить народу".
2. Присяга приносится в торжественной обстановке в присутствии членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы и судей Конституционного Суда Российской Федерации.

### Статья 83

Президент Российской Федерации:

- а) назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства Российской Федерации;
- б) имеет право председательствовать на заседаниях Правительства Российской Федерации;
- в) принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации;
- г) представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка Российской Федерации; ставит перед Государственной Думой вопрос об освобождении от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;
- д) по предложению Председателя Правительства Российской Федерации назначает на должность и освобождает от должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации, федеральных министров;
- е) представляет Совету Федерации кандидатуры для назначения на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также кандидатуру Генерального прокурора Российской Федерации; вносит в Совет Федерации предложение об освобождении от должности Генерального прокурора Российской Федерации; назначает судей других федеральных судов;
- ж) формирует и возглавляет Совет Безопасности Российской Федерации, статус которого определяется федеральным законом;
- з) утверждает военную доктрину Российской Федерации;
- и) формирует Администрацию Президента Российской Федерации;
- к) назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации;
- л) назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации;
- м) назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами или комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях.

## Статья 84

Президент Российской Федерации:

- а) назначает выборы Государственной Думы в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом;
- 

О толковании пункта "б" статьи 84 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 N 15-П.

---

- б) распускает Государственную Думу в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации;
- в) назначает референдум в порядке, установленном федеральным конституционным законом;
- г) вносит законопроекты в Государственную Думу;
- д) подписывает и обнародует федеральные законы;
- е) обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства.

## Статья 85

1. Президент Российской Федерации может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации.



Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

2. Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом.

## Статья 86

Президент Российской Федерации:

- а) осуществляет руководство внешней политикой Российской Федерации;
- б) ведет переговоры и подписывает международные договоры Российской Федерации;
- в) подписывает ратификационные грамоты;
- г) принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей.

## Статья 87

1. Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации.

2. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

3. Режим военного положения определяется федеральным конституционным законом.

## Статья 88

Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

## Статья 89

Президент Российской Федерации:

- а) решает вопросы гражданства Российской Федерации и предоставления политического убежища;
- б) награждает государственными наградами Российской Федерации, присваивает почетные звания Российской Федерации, высшие воинские и высшие специальные звания;
- в) осуществляет помилование.

## Статья 90

1. Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения.

2. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации.

3. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

---

О толковании статьи 91 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 N 12-П.

---

## Статья 91

Президент Российской Федерации обладает неприкосновенностью.

## Статья 92

1. Президент Российской Федерации приступает к исполнению полномочий с момента принесения им присяги и прекращает их исполнение с истечением срока его пребывания в должности с момента принесения присяги вновь избранным Президентом Российской Федерации.

---

О толковании частей 2 и 3 статьи 92 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 06.07.1999 N 10-П.

О толковании части 2 статьи 92 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.07.2000 N 12-П.

---

2. Президент Российской Федерации прекращает исполнение полномочий досрочно в случае его отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности. При этом выборы Президента Российской Федерации должны состояться не позднее трех месяцев с момента досрочного прекращения исполнения полномочий.

3. Во всех случаях, когда Президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, их временно исполняет Председатель Правительства Российской Федерации. Исполняющий обязанности Президента Российской Федерации не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

## Статья 93

1. Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности Советом Федерации только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, подтвержденного заключением Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления и заключением Конституционного Суда Российской Федерации о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

2. Решение Государственной Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении Президента от должности должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа в каждой из палат по инициативе не менее одной трети депутатов Государственной Думы и при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой.

3. Решение Совета Федерации об отрешении Президента Российской Федерации от должности должно быть принято не позднее чем в трехмесячный срок после выдвижения Государственной Думой обвинения против Президента. Если в этот срок решение Совета Федерации не будет принято, обвинение против Президента считается отклоненным.

## ГЛАВА 5. ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ

#### Статья 94

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации.

#### Статья 95

1. Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы.

2. В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

3. Государственная Дума состоит из 450 депутатов.

#### Статья 96

1. Государственная Дума избирается сроком на четыре года.

2. Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами.

#### Статья 97

1. Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, достигший 21 года и имеющий право участвовать в выборах.

2. Одно и то же лицо не может одновременно являться членом Совета Федерации и депутатом Государственной Думы. Депутат Государственной Думы не может быть депутатом иных представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

3. Депутаты Государственной Думы работают на профессиональной постоянной основе. Депутаты Государственной Думы не могут находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности.

#### Статья 98

1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей.

2. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания.

#### Статья 99

---

О толковании частей 1, 2 и 4 статьи 99 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 N 15-П.

---

1. Федеральное Собрание является постоянно действующим органом.

2. Государственная Дума собирается на первое заседание на тридцатый день после избрания. Президент Российской Федерации может созвать заседание Государственной Думы ранее этого срока.

3. Первое заседание Государственной Думы открывает старейший по возрасту депутат.

4. С момента начала работы Государственной Думы нового созыва полномочия Государственной Думы прежнего созыва прекращаются.

#### Статья 100

1. Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно.

2. Заседания Совета Федерации и Государственной Думы являются открытыми. В случаях, предусмотренных регламентом палаты, она вправе проводить закрытые заседания.

3. Палаты могут собираться совместно для заслушивания посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда Российской Федерации, выступлений руководителей иностранных государств.

#### Статья 101

1. Совет Федерации избирает из своего состава Председателя Совета Федерации и его заместителей. Государственная Дума избирает из своего состава Председателя Государственной Думы и его заместителей.

2. Председатель Совета Федерации и его заместители, Председатель Государственной Думы и его заместители ведут заседания и ведают внутренним распорядком палаты.

3. Совет Федерации и Государственная Дума образуют комитеты и комиссии, проводят по вопросам своего ведения парламентские слушания.

4. Каждая из палат принимает свой регламент и решает вопросы внутреннего распорядка своей деятельности.

5. Для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом.

#### Статья 102

1. К ведению Совета Федерации относятся:

а) утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации;

б) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного положения;

в) утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;

г) решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;

д) назначение выборов Президента Российской Федерации;

е) отрешение Президента Российской Федерации от должности;

ж) назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации;

---

КонсультантПлюс: примечание.

К ведению Совета Федерации отнесено назначение и освобождение от должности Первого заместителя Генерального прокурора РФ - Председателя Следственного комитета

при прокуратуре Российской Федерации (пункт 3 статьи 20.1 Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1).

---

з) назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации;

и) назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

2. Совет Федерации принимает постановления по вопросам, отнесенным к его ведению Конституцией Российской Федерации.

3. Постановления Совета Федерации принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

## Статья 103

1. К ведению Государственной Думы относятся:

а) дача согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

б) решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

в) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Центрального банка Российской Федерации;

г) назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов ;

д) назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека, действующего в соответствии с федеральным конституционным законом;

е) объявление амнистии;

ж) выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности.

2. Государственная Дума принимает постановления по вопросам, отнесенным к ее ведению Конституцией Российской Федерации.

---

О толковании части 3 статьи 103 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П.

---

3. Постановления Государственной Думы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации.

## Статья 104

1. Право законодательной инициативы принадлежит Президенту Российской Федерации, Совету Федерации, членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения.

2. Законопроекты вносятся в Государственную Думу.

3. Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального

бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации.

## Статья 105

### 1. Федеральные законы принимаются Государственной Думой.

---

О толковании части 2 статьи 105 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П.

---

2. Федеральные законы принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы, если иное не предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

3. Принятые Государственной Думой федеральные законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

---

О толковании части 4 статьи 105 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 N 1-П.

---

4. Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации, если за него проголосовало более половины от общего числа членов этой палаты либо если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации. В случае отклонения федерального закона Советом Федерации палаты могут создать согласительную комиссию для преодоления возникших разногласий, после чего федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

---

О толковании части 5 статьи 105 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П.

---

5. В случае несогласия Государственной Думы с решением Совета Федерации федеральный закон считается принятым, если при повторном голосовании за него проголосовало не менее двух третей от общего числа депутатов Государственной Думы.

---

О толковании статьи 106 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 23.03.1995 N 1-П.

---

## Статья 106

Обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам:

- а) федерального бюджета;
  - б) федеральных налогов и сборов;
  - в) финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии;
  - г) ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации;
  - д) статуса и защиты государственной границы Российской Федерации;
  - е) войны и мира.
- 

О толковании статьи 107 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.1996 N 10-П.

---

## Статья 107

1. Принятый федеральный закон в течение пяти дней направляется Президенту Российской Федерации для подписания и обнародования.

2. Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней подписывает федеральный закон и обнародует его.

---

О толковании части 3 статьи 107 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П.

---

3. Если Президент Российской Федерации в течение четырнадцати дней с момента поступления федерального закона отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации в установленном Конституцией Российской Федерации порядке вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, он подлежит подписанию Президентом Российской Федерации в течение семи дней и обнародованию.

## Статья 108

1. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации.

---

О толковании части 2 статьи 108 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П.

---

2. Федеральный конституционный закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. Принятый федеральный конституционный закон в течение четырнадцати дней подлежит подписанию Президентом Российской Федерации и обнародованию.

## Статья 109

---

О толковании части 1 статьи 109 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.11.1999 N 15-П.

---

1. Государственная Дума может быть распущена Президентом Российской Федерации в случаях, предусмотренных статьями 111 и 117 Конституции Российской Федерации.

2. В случае роспуска Государственной Думы Президент Российской Федерации назначает дату выборов с тем, чтобы вновь избранная Государственная Дума собралась не позднее чем через четыре месяца с момента роспуска.

3. Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания.

4. Государственная Дума не может быть распущена с момента выдвижения ею обвинения против Президента Российской Федерации до принятия соответствующего решения Советом Федерации.

5. Государственная Дума не может быть распущена в период действия на всей территории Российской Федерации военного или чрезвычайного положения, а также в течение шести месяцев до окончания срока полномочий Президента Российской Федерации.

## ГЛАВА 6. ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### Статья 110

1. Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации.

2. Правительство Российской Федерации состоит из Председателя Правительства Российской Федерации, заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

### Статья 111

1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы.

2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.

3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.

---

О толковании части 4 статьи 111 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.12.1998 N 28-П.

---

4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.

### Статья 112

---

О толковании части 1 статьи 112 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.1999 N 2-П.

---

1. Председатель Правительства Российской Федерации не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти.

2. Председатель Правительства Российской Федерации предлагает Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности заместителей Председателя Правительства Российской Федерации и федеральных министров.

### Статья 113

Председатель Правительства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации определяет основные направления деятельности Правительства Российской Федерации и организует его работу.

### Статья 114



1. Правительство Российской Федерации:

а) разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета;

б) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики;

в) обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии;

г) осуществляет управление федеральной собственностью;

д) осуществляет меры по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации;

е) осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью;

ж) осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации.

2. Порядок деятельности Правительства Российской Федерации определяется федеральным конституционным законом.

## Статья 115

1. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

2. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации обязательны к исполнению в Российской Федерации.

3. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации.

## Статья 116

Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия.

## Статья 117

1. Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

2. Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации.

---

О толковании части 3 статьи 117 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П.

---

3. Государственная Дума может выразить недоверие Правительству Российской Федерации. Постановление о недоверии Правительству Российской Федерации принимается большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы. После выражения Государственной Думой недоверия Правительству Российской Федерации Президент Российской Федерации вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации

либо не согласиться с решением Государственной Думы. В случае если Государственная Дума в течение трех месяцев повторно выразит недоверие Правительству Российской Федерации, Президент Российской Федерации объявляет об отставке Правительства либо распускает Государственную Думу.

4. Председатель Правительства Российской Федерации может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент в течение семи дней принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов.

5. В случае отставки или сложения полномочий Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации продолжает действовать до формирования нового Правительства Российской Федерации.

## ГЛАВА 7. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

### Статья 118

1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом.

2. Судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается.

### Статья 119

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пяти лет. Федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к судьям судов Российской Федерации.

### Статья 120

1. Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону.

2. Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом.

### Статья 121

1. Судьи несменяемы.

2. Полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены не иначе как в порядке и по основаниям, установленным федеральным законом.

### Статья 122

1. Судьи неприкосновенны.

2. Судья не может быть привлечен к уголовной ответственности иначе как в порядке, определяемом федеральным законом.

### Статья 123

1. Разбирательство дел во всех суда открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом.
2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом.
3. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.
4. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей.

#### Статья 124

Финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом.

---

О толковании статьи 125 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 N 19-П.

---

#### Статья 125

1. Конституционный Суд Российской Федерации состоит из 19 судей.
2. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:
  - а) федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации;
  - б) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
  - в) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
  - г) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации.
3. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает споры о компетенции:
  - а) между федеральными органами государственной власти;
  - б) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
  - в) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации.
4. Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом.
5. Конституционный Суд Российской Федерации по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации дает толкование Конституции Российской Федерации.

6. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу; не соответствующие Конституции Российской Федерации международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

7. Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Совета Федерации дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

---

О толковании статьи 126 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 N 19-П.

---

#### Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

---

О толковании статьи 127 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 N 19-П.

---

#### Статья 127

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

#### Статья 128

1. Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации назначаются Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

2. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законом.

3. Полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом.

#### Статья 129

1. Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации.

2. Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

3. Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами.

4. Иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации.

5. Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом.

## ГЛАВА 8. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

### Статья 130

1. Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

2. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

### Статья 131

1. Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

2. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

### Статья 132

1. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

2. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

### Статья 133

Местное самоуправление в Российской Федерации гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

## ГЛАВА 9. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПОПРАВКИ И ПЕРЕСМОТР КОНСТИТУЦИИ

### Статья 134

Предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации могут вносить Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные

(представительные) органы субъектов Российской Федерации, а также группа численностью не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы.

#### Статья 135

1. Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием.

---

О толковании части 2 статьи 135 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 N 2-П.

---

2. Если предложение о пересмотре положений глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации будет поддержано тремя пятыми голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, то в соответствии с федеральным конституционным законом созывается Конституционное Собрание.

3. Конституционное Собрание либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции Российской Федерации, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование. При проведении всенародного голосования Конституция Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало более половины избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что в нем приняло участие более половины избирателей.

---

О толковании статьи 136 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 31.10.1995 N 12-П.

---

#### Статья 136

Поправки к главам 3 - 8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации.

#### Статья 137

1. Изменения в статью 65 Конституции Российской Федерации, определяющую состав Российской Федерации, вносятся на основании федерального конституционного закона о принятии в Российскую Федерацию и образовании в ее составе нового субъекта Российской Федерации, об изменении конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации.

---

О толковании части 2 статьи 137 Конституции РФ см. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.11.1995 N 15-П.

---

2. В случае изменения наименования республики, края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа новое наименование субъекта Российской Федерации подлежит включению в статью 65 Конституции Российской Федерации.

### РАЗДЕЛ ВТОРОЙ

## ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1. Конституция Российской Федерации вступает в силу со дня официального ее опубликования по результатам всенародного голосования.

День всенародного голосования 12 декабря 1993 г. считается днем принятия Конституции Российской Федерации.

Одновременно прекращается действие Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России, принятой 12 апреля 1978 года, с последующими изменениями и дополнениями.

В случае несоответствия положениям Конституции Российской Федерации положений Федеративного договора - Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти суверенных республик в составе Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации, Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации, а также других договоров между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации - действуют положения Конституции Российской Федерации.

2. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации.

---

По вопросу о применении пункта 3 см. определение Конституционного Суда РФ от 05.11.1998 N 134-О.

---

3. Президент Российской Федерации, избранный в соответствии с Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации - России, со дня вступления в силу настоящей Конституции осуществляет установленные ею полномочия до истечения срока, на который он был избран.

4. Совет Министров - Правительство Российской Федерации со дня вступления в силу настоящей Конституции приобретает права, обязанности и ответственность Правительства Российской Федерации, установленные Конституцией Российской Федерации, и впредь именуется - Правительство Российской Федерации.

5. Суды в Российской Федерации осуществляют правосудие в соответствии с их полномочиями, установленными настоящей Конституцией.

После вступления в силу Конституции судьи всех судов Российской Федерации сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны. Вакантные должности замещаются в порядке, установленном настоящей Конституцией.

6. Впредь до введения в действие федерального закона, устанавливающего порядок рассмотрения дел судом с участием присяжных заседателей, сохраняется прежний порядок судебного рассмотрения соответствующих дел.

До приведения уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями настоящей Конституции сохраняется прежний порядок ареста, содержания под стражей и задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления.

7. Совет Федерации первого созыва и Государственная Дума первого созыва избираются сроком на два года.

8. Совет Федерации на свое первое заседание собирается на тридцатый день после избрания. Первое заседание Совета Федерации открывает Президент Российской Федерации.

9. Депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно являться членом Правительства Российской Федерации. На депутатов Государственной Думы - членов Правительства Российской Федерации не распространяются положения настоящей Конституции о неприкосновенности депутатов в части ответственности за действия (или бездействие), связанные с выполнением служебных обязанностей.

Депутаты Совета Федерации первого созыва осуществляют свои полномочия на непостоянной основе.

## **Основы законодательства Российской Федерации о культуре**

Закон РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-I

(с изменениями от 23 июня 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 22 августа 2004 г., 31 декабря 2005 г., 3 ноября, 29 декабря 2006 г.)

Руководствуясь Конституцией (Основным Законом) Российской Федерации, Федеративным договором, нормами международного права,

признавая основополагающую роль культуры в развитии и самореализации личности, гуманизации общества и сохранении национальной самобытности народов, утверждении их достоинства,

отмечая неразрывную связь создания и сохранения культурных ценностей, приобщения к ним всех граждан с социально-экономическим прогрессом, развитием демократии, укреплением целостности и суверенитета Российской Федерации,

выражая стремление к межнациональному культурному сотрудничеству и интеграции отечественной культуры в мировую культуру,

Верховный Совет Российской Федерации принимает настоящие Основы законодательства о культуре (далее - Основы) в качестве правовой базы сохранения и развития культуры в России.

### **Раздел I. Общие положения**

#### **Статья 1. Задачи законодательства Российской Федерации о культуре**

Задачами законодательства Российской Федерации о культуре являются:

обеспечение и защита конституционного права граждан Российской Федерации на культурную деятельность;

создание правовых гарантий для свободной культурной деятельности объединений граждан, народов и иных этнических общностей Российской Федерации;

определение принципов и правовых норм отношений субъектов культурной деятельности;



определение принципов государственной культурной политики, правовых норм государственной поддержки культуры и гарантий невмешательства государства в творческие процессы.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 2 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

## Статья 2. Законодательство Российской Федерации о культуре

Законодательство Российской Федерации о культуре состоит из настоящих Основ, законов Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации о культуре.

В случаях, предусмотренных настоящими Основами и иными законодательными актами Российской Федерации о культуре, издаются нормативные правовые акты Российской Федерации в сфере культуры.

## Статья 3. Основные понятия

Используемые в настоящих Основах термины означают:

Культурная деятельность - деятельность по сохранению, созданию, распространению и освоению культурных ценностей.

Культурные ценности - нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты и говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства, результаты и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Культурные блага - условия и услуги, предоставляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей.

Творческая деятельность - создание культурных ценностей и их интерпретация.

Творческий работник - физическое лицо, которое создает или интерпретирует культурные ценности, считает собственную творческую деятельность неотъемлемой частью своей жизни, признано или требует признания в качестве творческого работника, независимо от того, связано оно или нет трудовыми соглашениями и является или нет членом какой-либо ассоциации творческих работников (к числу творческих работников относятся лица, причисленные к таковым Всемирной конвенцией об авторском праве, Бернской конвенцией об охране произведений литературы и искусства, Римской конвенцией об охране прав артистов-исполнителей, производителей фонограмм и работников органов радиовещания).

Достоинство культур народов и национальных групп - признание их ценности и проявление уважения к ним.

Культурное наследие народов Российской Федерации - материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию.

Культурное достояние народов Российской Федерации - совокупность культурных ценностей, а также организации, учреждения, предприятия культуры, которые имеют общенациональное (общероссийское) значение и в силу этого безраздельно принадлежат Российской Федерации и ее субъектам без права их передачи иным государствам и союзам государств с участием Российской Федерации

Культурные аспекты программ развития - перспективы социально-экономических, научно-технических и других программ развития с точки зрения воздействия результатов их реализации на сохранение и развитие культуры, а также влияния самой культуры на эти результаты.

Государственная культурная политика (политика государства в области культурного развития) - совокупность принципов и норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в области культуры.

Статья 4. Область применения Основ законодательства Российской Федерации о культуре

Настоящие Основы регулируют культурную деятельность в следующих областях:

выявление, изучение, охрана, реставрация и использование памятников истории и культуры;

художественная литература, кинематография, сценическое, пластическое, музыкальное искусство, архитектура и дизайн, фотоискусство, другие виды и жанры искусства;

художественные народные промыслы и ремесла, народная культура в таких ее проявлениях, как языки, диалекты и говоры, фольклор, обычаи и обряды, исторические топонимы;

самодетельное (любительское) художественное творчество;

музейное дело и коллекционирование;

книгоиздание и библиотечное дело, а также иная культурная деятельность, связанная с созданием произведений печати, их распространением и использованием, архивное дело;

телевидение, радио и другие аудиовизуальные средства в части создания и распространения культурных ценностей;

эстетическое воспитание, художественное образование, педагогическая деятельность в этой области;

научные исследования культуры;

международные культурные обмены;

производство материалов оборудования и других средств, необходимых для сохранения, создания, распространения и освоения культурных ценностей;

иная деятельность, в результате которой сохраняются, создаются, распространяются и осваиваются культурные ценности.

Статья 5. Суверенитет Российской Федерации в области культуры

Российская Федерация самостоятельно реализует на своей территории соглашения и иные акты, регулирующие отношения Российской Федерации в области культуры с другими государствами, объединениями государств, а также международными организациями.

Статья 6. Равное достоинство культур народов и иных этнических общностей Российской Федерации, их прав и свобод в области культуры

Российская Федерация признает равное достоинство культур, равные права и свободы в области культуры всех проживающих в ней народов и иных этнических общностей, способствует созданию равных условий для сохранения и развития этих культур, обеспечивает и укрепляет целостность российской культуры посредством законодательного регулирования федеральной государственной культурной политики и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 7 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

Статья 7. Обязательность культурных аспектов в государственных программах развития

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в обязательном порядке учитывают культурные аспекты во всех государственных программах экономического, экологического, социального, национального развития. В этих целях федеральные государственные программы развития, аналогичные программы субъектов Российской Федерации подвергаются обязательной, независимой и гласной экспертизе группами специалистов в области культуры, назначаемыми совместно органами представительной и исполнительной власти соответствующих уровней.

Раздел III Права и свободы человека в области культуры

Статья 8. Неотъемлемость права каждого человека на культурную деятельность

В Российской Федерации культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств.

Статья 9. Приоритетность прав человека по отношению к правам государства, организаций и групп

Права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений.

Статья 10. Право на творчество

Каждый человек имеет право на все виды творческой деятельности в соответствии со своими интересами и способностями.

Право человека заниматься творческой деятельностью может осуществляться как на профессиональной, так и на непрофессиональной (любительской) основе.

Профессиональный и непрофессиональный творческий работник равноправны в области авторского права и смежных прав, права на интеллектуальную собственность, охрану секретов мастерства, свободу распоряжения результатами своего труда, поддержку государства.

#### Статья 11. Право на личную культурную самобытность

Каждый человек имеет право на свободный выбор нравственных, эстетических и других ценностей, на защиту государством своей культурной самобытности.

Федеральным законом от 23 июня 1999 г. N 115-ФЗ в статью 12 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2000 г.

#### Статья 12. Право на приобщение к культурным ценностям

Каждый человек имеет право на приобщение к культурным ценностям, на доступ к государственным библиотечным, музейным, архивным фондам, иным собраниям во всех областях культурной деятельности. Ограничения доступности культурных ценностей по соображениям секретности или особого режима пользования устанавливаются законодательством Российской Федерации.

Лицам, не достигшим восемнадцати лет, гарантируется право бесплатного посещения музеев один раз в месяц. Порядок бесплатного посещения музеев устанавливается Правительством Российской Федерации.

О порядке бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими восемнадцати лет, см. постановление Правительства РФ от 12 ноября 1999 г. N 1242

#### Статья 13. Право на гуманитарное и художественное образование

Каждый человек без ограничения возраста имеет право на гуманитарное и художественное образование, на выбор его форм и способов в соответствии с законодательством Российской Федерации об образовании.

#### Статья 14. Право собственности в области культуры

Каждый человек имеет право собственности в области культуры. Право собственности распространяется на имеющие историко-культурное значение предметы, коллекции и собрания, здания и сооружения, организации, учреждения, предприятия и иные объекты.

Порядок приобретения, условия владения, пользования и распоряжения объектами собственности в области культуры регламентируются законодательством Российской Федерации.

#### Статья 15. Право создавать организации, учреждения и предприятия в области культуры

Граждане имеют право создавать организации, учреждения и предприятия (именуемые в дальнейшем организациями) по производству, тиражированию и распространению культурных ценностей, благ, посредничеству в области культурной деятельности в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

#### Статья 16. Право создавать общественные объединения в области культуры

Граждане имеют право создавать ассоциации, творческие союзы, гильдии или иные культурные объединения в порядке, определяемом законодательством об общественных объединениях.

#### Статья 17. Право вывозить за границу результаты своей творческой деятельности

Граждане имеют право вывозить за границу с целью экспонирования, иных форм публичного представления, а также с целью продажи результаты своей творческой деятельности в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации.

#### Статья 18. Право на культурную деятельность в зарубежных странах

Граждане Российской Федерации имеют право осуществлять культурную деятельность в зарубежных странах, создавать организации культуры на территории других государств, если последнее не противоречит законодательству этих государств.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 19 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

#### Статья 19. Права иностранных граждан и лиц без гражданства в области культуры

Иностранные граждане и лица без гражданства имеют равные права с гражданами Российской Федерации в сфере культурной деятельности. Особые условия культурной деятельности иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации устанавливаются только федеральными законами.

### Раздел III Права и свободы народов и иных этнических общностей в области культуры

#### Статья 20. Право на сохранение и развитие культурно-национальной самобытности народов и иных этнических общностей

Народы и иные этнические общности в Российской Федерации имеют право на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение исконной культурно-исторической среды обитания.

Политика в области сохранения, создания и распространения культурных ценностей коренных национальностей, давших наименования национально-государственным образованиям, не должна наносить ущерб культурам других народов и иных этнических общностей, проживающих на данных территориях.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 21 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

#### Статья 21. Право на культурно-национальную автономию

О национально-культурной автономии см. Федеральный закон 17 июня 1996 г. N 74-ФЗ

Российская Федерация гарантирует право всем этническим общностям, компактно проживающим вне своих национально-государственных образований или не имеющим своей государственности, на культурно-национальную автономию.

Культурно-национальная автономия означает право указанных этнических общностей на свободную реализацию своей культурной самобытности посредством создания на основании волеизъявления населения или по инициативе отдельных граждан национальных культурных центров, национальных обществ и землячеств.

Национальные культурные центры, национальные общества и землячества вправе:

разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти и управления предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

проводить фестивали, выставки и другие аналогичные мероприятия;

содействовать организации национального краеведения, охране национальных исторических и культурных памятников, созданию этнографических и иных музеев;

создавать национальные клубы, студии и коллективы искусства, организовывать библиотеки, кружки и студии по изучению национального языка, общероссийские, региональные и иные ассоциации.

Национальные культурные центры, национальные общества и землячества, а также общероссийские и иные территориальные ассоциации этих центров, обществ и землячеств пользуются правами юридических лиц и регистрируются в соответствии со своим статусом.

Реализация одними этническими общностями права на культурно-национальную автономию не должна наносить ущерб другим национальным общностям.

Статья 22. Протекционизм государства в отношении культур малочисленных этнических общностей

Российская Федерация гарантирует свой протекционизм (покровительство) в отношении сохранения и восстановления культурно-национальной самобытности малочисленных этнических общностей Российской Федерации посредством исключительных мер защиты и стимулирования, предусмотренных федеральными государственными программами социально-экономического, экологического, национального и культурного развития.

Статья 23. Культурно-национальные организации соотечественников за пределами Российской Федерации

Российская Федерация осуществляет моральную, организационную и материальную поддержку культурно-национальных центров, национальных обществ, землячеств, ассоциаций, учебных и других организаций соотечественников за пределами Российской Федерации, принимает меры по заключению межгосударственных соглашений в этой области.

Статья 24. Культурно-национальные организации иных государств в Российской Федерации

Российская Федерация на основании межгосударственных соглашений определяет условия поддержки зарубежными странами культурно-национальных центров, национальных обществ, землячеств, ассоциаций, учебных и других организаций культуры соотечественников, проживающих в Российской Федерации, гарантирует правовую защиту указанных образований.

## Раздел IV Национальное культурное достояние и культурное наследие народов Российской Федерации

Федеральным законом от 31 декабря 2005 г. N 199-ФЗ в статью 25 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2006 г.

### Статья 25. Культурное достояние народов Российской Федерации

Состав (перечень) культурного достояния народов Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации по представлению субъектов Российской Федерации. Культурное достояние народов Российской Федерации находится на особом режиме охраны и использования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Правомочия по владению, пользованию, распоряжению особо ценными объектами культурного наследия народов Российской Федерации изменяются решениями Правительства Российской Федерации по согласованию с собственниками особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (в случае, если собственником является не Российская Федерация).

Решение принимается на основании заключений независимых экспертных комиссий с учетом: интересов целостности исторически сложившихся коллекций и других собраний, условий их хранения, наибольшей доступности для граждан Российской Федерации, происхождения объекта.

В собственности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований могут находиться объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) независимо от категории их историко-культурного значения.

### Статья 26. Общероссийские библиотечный, музейный, архивный и иные фонды

Целостность общероссийских библиотечного, музейного, архивного, кино-, фото- и иных аналогичных фондов, порядок их сохранения, функционирования и развития обеспечиваются государством.

## Раздел VI Положение творческих работников

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 27 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

### Статья 27. Государство и положение творческих работников

Российская Федерация признает исключительную роль творческого работника в культурной деятельности, его свободы, моральные, экономические и социальные права.

Российская Федерация:

стимулирует деятельность творческих работников, направленную на повышение качества жизни народа, сохранение и развитие культуры;

обеспечивает условия труда и занятости творческих работников таким образом, чтобы они имели возможность в желательной для них форме посвятить себя творческой деятельности;

способствует росту спроса со стороны общества и частных лиц на продукцию творчества в целях расширения возможностей творческих работников получать оплачиваемую работу;

способствует материальному обеспечению, свободе и независимости творческих работников и педагогов, посвящающих свою деятельность традиционной и народной культуре;

содействует творческим работникам в расширении международных творческих контактов;

расширяет возможности участия женщин в различных областях культурной деятельности;

реализует положения принятой ООН Декларации прав ребенка, учитывающие специфику ребенка, занимающегося творческой деятельностью.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 28 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

## Статья 28. Государство и организации творческих работников

Российская Федерация содействует созданию и деятельности организаций творческих работников - ассоциаций, творческих союзов, гильдий и иных, а также федераций и конфедераций таких организаций, филиалов и отделений международных сообществ творческих работников.

Государство обеспечивает организациям, представляющим творческих работников, возможность участвовать в разработке политики в области культуры, консультируется с ними при разработке мероприятий в области занятости, профессиональной подготовки, условий труда, не вмешивается в их деятельность, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Никакая организация творческих работников не имеет преимуществ перед другими аналогичными организациями в отношениях с государством.

В правовом, социально-экономическом и других отношениях государство содействует творческому работнику, не являющемуся членом какой-либо организации творческих работников, равным образом, как и членам таких организаций.

## Раздел VI Обязанности государства в области культуры

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 29 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

## Статья 29. Государственные программы сохранения и развития культуры в Российской Федерации

Правительство Российской Федерации разрабатывает федеральные государственные программы сохранения и развития культуры, воплощающие культурную политику государства и пути ее реализации.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 30 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.



Статья 30. Обязанности государства по обеспечению доступности для граждан культурной деятельности, культурных ценностей и благ

Государство ответственно перед гражданами за обеспечение условий для общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ.

В целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ для всех граждан органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны:

поощрять деятельность граждан по приобщению детей к творчеству и культурному развитию, занятию самообразованием, любительским искусством, ремеслами;

создавать условия для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования, прежде всего посредством гуманитаризации всей системы образования поддержки и развития сети специальных учреждений и организаций - школ искусств, студий, курсов, любительского искусства (самодетельного художественного творчества), а также сохранения бесплатности для населения основных услуг общедоступных библиотек;

способствовать развитию благотворительности, меценатства и спонсорства в области культуры;

осуществлять свой протекционизм (покровительство) в области культуры по отношению к наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения;

публиковать для сведения населения ежегодные данные о социокультурной ситуации.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 31 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

Статья 31. Обязанности государства по обеспечению свобод и самостоятельности всех субъектов культурной деятельности

Представительная, исполнительная и судебная власти в Российской Федерации выступают гарантом прав и свобод всех субъектов культурной деятельности, защищают эти права и свободы посредством законодательной и иной нормативной деятельности, разработки и осуществления государственной политики культурного развития, пресечения посягательств на права и свободы в области культуры.

Органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления не вмешиваются в творческую деятельность граждан и их объединений, государственных и негосударственных организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости, расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

Запрет какой-либо культурной деятельности может быть осуществлен только судом и лишь в случае нарушения законодательства.

Статья 32. Обязанности государства по преодолению монополии в области культуры

Действия органов государственной власти и управления, должностных лиц, препятствующие возникновению новых субъектов культурной деятельности по мотивам нецелесообразности, квалифицируются как осуществление монополии и подпадают под действие антимонопольного законодательства Российской Федерации.

Для борьбы с монополизмом в сфере производства и распространения культурных ценностей органы государственной власти и управления обязаны содействовать созданию альтернативных организаций культуры, предприятий, ассоциаций, творческих союзов, гильдий и иных культурных объединений.

#### Статья 33. Обязанности государства по созданию условий для самореализации талантов

Органы государственной власти и управления осуществляют свой протекционизм (покровительство) по отношению к юным талантам, творческой молодежи, дебютантам, начинающим творческим коллективам, не посягая на их творческую независимость. Содержание, формы и способы такого протекционизма (покровительства) определяются государственными программами сохранения и развития культуры.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 34 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

#### Статья 34. Обязанности государства по обеспечению приоритетных условий для национальных культур Российской Федерации

Государство осуществляет протекционизм (покровительство) по отношению к национальным культуре и искусству, литературе, иным видам культурной деятельности.

#### Статья 35. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 36 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

#### Статья 36. Обязанности государства по ведению статистики культуры

Органы государственной власти ведают всей официальной статистикой культуры в Российской Федерации, обязаны обеспечить ее достоверность, своевременность и открытость.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в наименование раздела VII настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

Раздел VIII Полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области культуры

Соглашение между Минкультуры РФ и администрацией Томской области о взаимодействии в сфере культуры, искусства и кинематографии (Томск, 29 января 2001 г.);

Соглашение между Минкультуры РФ и администрацией Новосибирской области о взаимодействии в сфере культуры, искусства и кинематографии (Новосибирск, 29 января 2001 г.)

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ в статью 37 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2008 г.

#### Статья 37. Полномочия федеральных органов государственной власти в области культуры

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области культуры относятся:

обеспечение прав и свобод человека в области культуры;

установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры;

правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием Российской Федерации;

формирование федерального бюджета в части расходов на культуру;

координация внешней политики в области культурного сотрудничества;

регулирование вывоза и ввоза культурных ценностей;

определение принципов государственной политики в области подготовки кадров, занятости, оплаты труда, установление минимального размера ставок авторского вознаграждения по федеральным учреждениям культуры на основании перечня, утверждаемого Правительством Российской Федерации;

создание единой государственной системы информационного обеспечения культурной деятельности в Российской Федерации;

официальный статистический учет в области культуры;

контроль за исполнением законодательства Российской Федерации о культуре;

сохранение, использование, популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;

охрана и сохранение особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.

#### Статья 38. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ в статью 39 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2008 г.

#### Статья 39. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области культуры

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области культуры относятся:

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) регионального значения;

организация библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов Российской Федерации;

создание и поддержка государственных музеев (за исключением федеральных государственных музеев, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

организация и поддержка учреждений культуры и искусства (за исключением федеральных учреждений культуры и искусства, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

поддержка народных художественных промыслов (за исключением организаций народных художественных промыслов, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);

поддержка региональных и местных национально-культурных автономий, поддержка изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе участвовать в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) федерального значения.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 258-ФЗ в статью 40 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2007 г.

#### Статья 40. Полномочия органов местного самоуправления в области культуры

К полномочиям органов местного самоуправления поселения в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, находящихся на территории поселения;

К полномочиям органов местного самоуправления муниципального района в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения межпоселенческими библиотеками, комплектование и обеспечение сохранности их библиотечных фондов;

создание условий для обеспечения поселений, входящих в состав муниципального района, услугами по организации досуга и услугами организаций культуры;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества в поселениях, входящих в состав муниципального района.

К полномочиям органов местного самоуправления городского округа в области культуры относятся:

организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек городского округа;

создание условий для организации досуга и обеспечения жителей городского округа услугами организаций культуры;

сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности городского округа, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории городского округа;

создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в городском округе.

В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области культуры устанавливаются законами субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

## Раздел VIII Экономическое регулирование в области культуры

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ статья 41 настоящего Закона изложена в новой редакции, вступающей в силу с 1 января 2005 г.

### Статья 41. Общие условия создания, реорганизации и ликвидации организаций культуры

Общие условия создания, реорганизации и ликвидации организаций культуры определяются законодательством Российской Федерации. Учредителями организаций культуры в соответствии с законодательством Российской Федерации и в пределах своей компетенции могут выступать федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также иные юридические и физические лица.

Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. N 175-ФЗ настоящий Закон дополнен статьей 41.1, вступающей в силу по истечении шестидесяти дней после дня официального опубликования названного Федерального закона

## Статья 41.1. Особенности управления организацией культуры

Особенности структуры органов управления организации культуры, компетенция этих органов, порядок их формирования и порядок деятельности устанавливаются законодательством Российской Федерации и уставом такой организации.

По инициативе организации культуры, созданной в форме автономного учреждения, учредитель может принять решение об упразднении наблюдательного совета автономного учреждения. В этом случае функции наблюдательного совета автономного учреждения, предусмотренные федеральным законом об автономных учреждениях, исполняются учредителем.

Уставом организации культуры может предусматриваться создание коллегиальных органов этой организации (попечительских, наблюдательных, художественных советов и других) и могут определяться их функции.

Статья 42. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Статья 43. Утратила силу с 1 января 2005 г.

## Статья 44. Приватизация в области культуры

Культурное наследие народов Российской Федерации, в том числе культурные ценности, хранящиеся в фондах государственных и муниципальных музеев, архивов и библиотек, картинных галерей, в ассортиментных кабинетах предприятий художественной промышленности и традиционных народных промыслов, включая помещения и здания, где они расположены, не подлежат приватизации.

Приватизация других объектов культуры допускается в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации при условии:

сохранения культурной деятельности в качестве основного вида деятельности;

сохранения профильных услуг;

организации обслуживания льготных категорий населения;

обеспечения сложившегося числа рабочих мест и социальных гарантий работникам (на срок до одного года).

О приватизации в Российской Федерации недвижимых памятников истории и культуры местного значения см. Указ Президента РФ от 26 ноября 1994 г. N 2121, распоряжение Госкомимущества РФ от 28 декабря 1994 г. N 2920-р

Статья 45. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. N 175-ФЗ статья 46 настоящего Закона изложена в новой редакции, вступающей в силу по истечении шестидесяти дней после дня официального опубликования названного Федерального закона

## Статья 46. Финансовые ресурсы организации культуры

Организация культуры покрывает свои расходы за счет средств учредителя (учредителей), доходов от собственной деятельности и иных разрешенных законодательством Российской Федерации доходов и поступлений.

Учредитель организации культуры, созданной в форме автономного учреждения:

осуществляет финансовое обеспечение деятельности автономного учреждения, связанной с выполнением работ, оказанием услуг для потребителя в соответствии с заданиями учредителя бесплатно или частично за плату;

обеспечивает в полном объеме в соответствии с законодательством Российской Федерации финансирование расходов на содержание, сохранение и пополнение государственной части Музейного фонда Российской Федерации, библиотечных, архивных фондов, а также сохранение и использование объектов культурного наследия, переданных автономному учреждению в соответствии с федеральным законом.

Право организации культуры на получение безвозмездных пожертвований (даров, субсидий) от российских и зарубежных юридических и физических лиц, международных организаций не ограничивается.

Использование финансовых средств осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставом организации культуры.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 47 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

Статья 47. Предпринимательская деятельность государственных и муниципальных организаций культуры

Государственные и муниципальные организации культуры вправе вести предпринимательскую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок составления, утверждения смет доходов и расходов по средствам, полученным от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, и внесения в них изменений федеральными учреждениями и организациями, находящимися в ведении Федерального агентства по культуре и кинематографии (Роскультуры), на 2005 год утвержден приказом Федерального агентства по культуре и кинематографии от 14 апреля 2005 г. N 181

Статья 48. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Статья 49. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Статья 50. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 51 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

Статья 51. Внешнеэкономическая деятельность в области культуры

Организации культуры осуществляют внешнеэкономическую деятельность, специализированную торговлю, в том числе аукционную, произведениями искусства,

изделиями народных художественных промыслов, изобразительной продукцией, предметами антиквариата в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Выручка от продажи произведений современного изобразительного, декоративно-прикладного и иных видов искусства, от исполнительской деятельности в странах с расчетом в свободно конвертируемой валюте распределяется между авторами, исполнителями и посредниками по договору, заключенному между ними, и подлежит налогообложению в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации.

Организации культуры (за исключением бюджетных учреждений) могут пользоваться кредитом отечественных и зарубежных банков, продавать и приобретать валюту в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Культурные ценности, хранящиеся в государственных и муниципальных музеях, картинных галереях, библиотеках, архивах и других государственных организациях культуры, не могут быть использованы в качестве обеспечения кредита или сданы под залог.

Об использовании валютной выручки, полученной учреждениями культуры от ведения творческо-производственной деятельности за рубежом, см. письмо Минфина РФ от 27 декабря 1995 г. N 11-01-08

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 52 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

#### Статья 52. Цены и ценообразование в области культуры

Цены (тарифы) на платные услуги и продукцию, включая цены на билеты, организации культуры устанавливают самостоятельно.

При организации платных мероприятий организации культуры могут устанавливать льготы для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву. Порядок установления льгот для организаций культуры, находящихся в федеральном ведении, устанавливается Правительством Российской Федерации, для организаций культуры, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации, - органами государственной власти субъектов Российской Федерации, для организаций культуры, находящихся в ведении органов местного самоуправления, - органами местного самоуправления.

О предоставлении льгот отдельным категориям посетителей федеральных государственных организаций культуры см. постановление Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. N 712

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 53 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

#### Статья 53. Взаимоотношения организаций культуры с организациями иных областей деятельности

Организации культуры обладают исключительным правом использовать собственную символику (официальное и другие наименования, товарный знак, эмблема) в рекламных и иных целях, а также разрешать такое использование другим юридическим и физическим лицам на договорной основе.



Предприятия, учреждения и организации могут изготавливать и реализовывать продукцию (в том числе рекламную) с изображением (воспроизведением) объектов культуры и культурного достояния, деятелей культуры при наличии официального разрешения владельцев и изображаемых лиц.

Плата за использование изображения устанавливается на основе договора. При использовании изображения без разрешения применяются нормы законодательства Российской Федерации.

Юридические и физические лица осуществляют туристско-экскурсионную деятельность на объектах культуры только на основе договоров с органами и организациями культуры.

Предприятия, учреждения, организации (кроме бюджетных), расположенные на исторических территориях, в охранных зонах памятников, отчисляют на специальные счета государственных органов по учету, использованию и реставрации памятников фиксированные платежи, устанавливаемые органами управления тех уровней, в собственности которых находятся соответствующие памятники и закрепленные за ними исторические территории и охранные зоны.

При передаче здания, в котором размещена организация культуры, другим предприятиям, учреждениям и организациям (в том числе религиозным) государственные органы, осуществляющие передачу, обязаны предварительно предоставить организации культуры равноценное помещение.

Статья 54. Утратила силу с 1 января 2005 г.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ в статью 55 настоящего Закона внесены изменения, вступающие в силу с 1 января 2005 г.

О предоставлении дополнительных компенсаций и льгот за тяжелые работы и работы с вредными условиями труда см. Разъяснения, приведенные в письме Российского комитета профсоюза работников культуры и Минкультуры РФ от 10 декабря 1999 г., 12 января 2000 г. NN 05-12/131, 01-04/16-27

Статья 55. Социальная поддержка работников культуры

Творческие союзы, ассоциации, профсоюзные и другие общественные организации в целях социальной поддержки творческих работников могут создавать службы содействия трудоустройству и специальные фонды для оказания социальной поддержки указанной категории граждан.

Пенсионное обеспечение работников организаций культуры производится в соответствии с законодательством Российской Федерации о пенсионном обеспечении.

Члены творческих союзов и ассоциаций, а также другие творческие работники, не являющиеся членами творческих союзов, единственным источником доходов которых является авторское вознаграждение, имеют право на трудовую пенсию при условии уплаты страховых взносов в пенсионный фонд.

Раздел IX Культурные обмены Российской Федерации с зарубежными странами

Статья 56. Субъекты международных культурных обменов

Российская Федерация содействует расширению круга субъектов международных культурных связей, поощряет самостоятельное прямое участие в культурных обменах частных лиц, организаций, учреждений и предприятий культуры.

#### Статья 57. Политика и приоритеты международных культурных обменов

Политика и приоритеты международных культурных обменов Российской Федерации определяются федеральными государственными программами, соглашениями Российской Федерации с другими государствами.

К числу приоритетных направлений международных культурных обменов Российской Федерации относятся совместное производство культурных ценностей, благ; реставрация уникальных памятников истории и культуры; подготовка и стажировка кадров работников культуры; создание и внедрение новых технологий, технических средств, оборудования для культурной деятельности; обмен методиками, учебными программами и пособиями.

#### Статья 58. Культурное сотрудничество с соотечественниками за рубежом

Российская Федерация содействует развитию российской культуры за рубежом, поддерживая связи с зарубежными соотечественниками и их потомками, организуя культурные центры, сотрудничая с землячествами, проводя совместные культурные мероприятия. Государство создает условия для возвращения на Родину уехавших деятелей культуры.

О поддержке соотечественников за рубежом в области культуры, языка и образования см. Федеральный закон от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ

#### Статья 59. Российские культурные и исторические ценности за пределами Российской Федерации

Российская Федерация осуществляет целенаправленную политику по возвращению незаконно вывезенных с ее территории культурных ценностей.

Все незаконно вывезенные за рубеж культурные ценности, признанные культурным достоянием народов Российской Федерации, подлежат возвращению на Родину, независимо от их нынешнего местонахождения, времени и обстоятельств вывоза.

Государство разрабатывает и осуществляет меры по сохранению культурного наследия народов Российской Федерации, захоронений соотечественников, находящихся в зарубежных странах.

#### Статья 60. Культурные центры за рубежом

Российская Федерация является правопреемником и продолжателем СССР во владении и использовании культурных центров и иных организаций культуры за рубежом, обеспечивает их содержание и использование, в том числе совместно с другими государствами; содействует юридически и физическим лицам в использовании их собственности за рубежом в культурных целях, поощряет открытие культурных центров республик в составе Российской Федерации за рубежом, создает культурные центры в государствах - бывших союзных республиках СССР.

#### Статья 61. Участие в международных организациях культуры

На территории Российской Федерации могут беспрепятственно создаваться филиалы и другие структуры международных культурных фондов и организаций. Любое юридическое и физическое лицо имеет право вступления в международные организации культуры в соответствии с порядком, определенным их уставами. Организации культуры Российской Федерации имеют право вовлечения в свои ряды иностранных членов, а также самостоятельного распоряжения целевыми поступлениями от иностранных государств, международных организаций и частных лиц.

#### Раздел X Ответственность за нарушение законодательства о культуре

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. N 122-ФЗ статья 62 настоящего Закона изложена в новой редакции, вступающей в силу с 1 января 2005 г.

#### Статья 62. Ответственность за нарушение законодательства о культуре

Ответственность за нарушение законодательства о культуре устанавливается законодательством Российской Федерации.

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

Москва, Дом Советов России.

9 октября 1992 года

N 3612-I

### **ОБ ОБЪЕКТАХ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ (ПАМЯТНИКАХ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ) НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Федеральный закон 73-ФЗ от 25 июня 2002 года

Принят

Государственной Думой

24 мая 2002 года

Одобен

Советом Федерации

14 июня 2002 года

(в ред. Федеральных законов от 27.02.2003 N 29-ФЗ,  
от 22.08.2004 N 122-ФЗ (ред. 29.12.2004), от 03.06.2005 N 57-ФЗ,  
от 31.12.2005 N 199-ФЗ, от 18.12.2006 N 232-ФЗ,  
от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007), от 26.06.2007 N 118-ФЗ,  
от 18.10.2007 N 230-ФЗ, от 08.11.2007 N 258-ФЗ)

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и направлен на реализацию конституционного права каждого на доступ к культурным ценностям и конституционной обязанности каждого заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры, а также на реализацию прав

народов и иных этнических общностей в Российской Федерации на сохранение и развитие своей культурно-национальной самобытности, защиту, восстановление и сохранение историко-культурной среды обитания, защиту и сохранение источников информации о зарождении и развитии культуры.

Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации представляют собой уникальную ценность для всего многонационального народа Российской Федерации и являются неотъемлемой частью всемирного культурного наследия.

В Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации.

Государственная охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) является одной из приоритетных задач органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

## Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 1. Предметы регулирования настоящего Федерального закона

Предметами регулирования настоящего Федерального закона являются:

- 1) отношения, возникающие в области сохранения, использования и популяризации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- 2) особенности владения, пользования и распоряжения объектами культурного наследия (памятниками истории и культуры) народов Российской Федерации как особым видом недвижимого имущества;
- 3) порядок формирования и ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- 4) общие принципы государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Статья 2. Правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

1. Правовое регулирование отношений в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации основывается на положениях Конституции Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Основ законодательства Российской Федерации о культуре и осуществляется в соответствии с настоящим Федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним другими федеральными законами, а также принимаемыми в соответствии с ними в пределах компетенции субъектов Российской Федерации законами субъектов Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Абзац утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

2. Отношения в области сохранения, использования и государственной охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, связанные с землепользованием и градостроительной деятельностью, регулируются земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о градостроительной и об архитектурной деятельности,

законодательством Российской Федерации об охране окружающей среды и настоящим Федеральным законом.

3. Имущественные отношения, возникающие при сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, регулируются гражданским законодательством Российской Федерации с учетом особенностей, установленных настоящим Федеральным законом.

4. Оформление права собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на объекты культурного наследия федерального значения, которые являлись недвижимыми памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения до 27 декабря 1991 года и необходимы для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями установленных федеральными законами полномочий, производится в порядке, определенном пунктом 2 статьи 63 настоящего Федерального закона, за исключением объектов культурного наследия федерального значения, указанных в пункте 5 настоящей статьи.

(п. 4 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

5. Оформление права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на объекты культурного наследия, являющиеся произведениями ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары, включая находящиеся в их границах водные объекты), отдельными захоронениями, некрополями, памятными местами, культурными и природными ландшафтами, настоящим Федеральным законом не регулируется.

(п. 5 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

6. Оформление права собственности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на объекты недвижимого имущества, отнесенные к недвижимым памятникам истории и культуры республиканского значения, недвижимым памятникам истории и культуры федерального (общероссийского) значения либо к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения после 27 декабря 1991 года, осуществляется по основаниям, не связанным с отнесением указанных объектов недвижимого имущества к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения.

(п. 6 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

Статья 3. Объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) народов Российской Федерации

К объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - объекты культурного наследия) в целях настоящего Федерального закона относятся объекты недвижимого имущества со связанными с ними произведениями живописи, скульптуры, декоративно-прикладного искусства, объектами науки и техники и иными предметами материальной культуры, возникшие в результате исторических событий, представляющие собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры и являющиеся свидетельством эпох и цивилизаций, подлинными источниками информации о зарождении и развитии культуры.

Объекты культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом подразделяются на следующие виды:

памятники - отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями (в том числе памятники религиозного назначения: церкви, колокольни, часовни, костелы, кирхи, мечети, буддистские храмы, пагоды, синагоги, молельные дома и другие объекты, специально предназначенные для богослужений);

мемориальные квартиры; мавзолеи, отдельные захоронения; произведения монументального искусства; объекты науки и техники, включая военные; частично или полностью скрытые в земле или под водой следы существования человека, включая все движимые предметы, имеющие к ним отношение, основным или одним из основных источников информации о которых являются археологические раскопки или находки (далее - объекты археологического наследия);

ансамбли - четко локализуемые на исторически сложившихся территориях группы изолированных или объединенных памятников, строений и сооружений фортификационного, дворцового, жилого, общественного, административного, торгового, производственного, научного, учебного назначения, а также памятников и сооружений религиозного назначения (храмовые комплексы, дацаны, монастыри, подворья), в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, которые могут быть отнесены к градостроительным ансамблям; произведения ландшафтной архитектуры и садово-паркового искусства (сады, парки, скверы, бульвары), некрополи;

достопримечательные места - творения, созданные человеком, или совместные творения человека и природы, в том числе места бытования народных художественных промыслов; центры исторических поселений или фрагменты градостроительной планировки и застройки; памятные места, культурные и природные ландшафты, связанные с историей формирования народов и иных этнических общностей на территории Российской Федерации, историческими (в том числе военными) событиями, жизнью выдающихся исторических личностей; культурные слои, остатки построек древних городов, городищ, селищ, стоянок; места совершения религиозных обрядов.

#### Статья 4. Категории историко-культурного значения объектов культурного наследия

Объекты культурного наследия подразделяются на следующие категории историко-культурного значения:

объекты культурного наследия федерального значения - объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры Российской Федерации, а также объекты археологического наследия;

объекты культурного наследия регионального значения - объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры субъекта Российской Федерации;

объекты культурного наследия местного (муниципального) значения - объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования.

#### Статья 5. Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия

Земельные участки в границах территорий объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, а также в границах территорий выявленных объектов культурного наследия относятся к землям историко-культурного назначения, правовой режим которых регулируется земельным законодательством Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

#### Статья 6. Государственная охрана объектов культурного наследия

Под государственной охраной объектов культурного наследия в целях настоящего Федерального закона понимается система правовых, организационных, финансовых,

материально-технических, информационных и иных принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в пределах их компетенции мер, направленных на выявление, учет, изучение объектов культурного наследия, предотвращение их разрушения или причинения им вреда, контроль за сохранением и использованием объектов культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Статья 7. Права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

1. Гражданам Российской Федерации гарантируется сохранность объектов культурного наследия в интересах настоящего и будущего поколений многонационального народа Российской Федерации в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. Каждый имеет право на доступ к объектам культурного наследия в порядке, установленном пунктом 3 статьи 52 настоящего Федерального закона.

3. Каждый имеет право на беспрепятственное получение информации об объекте культурного наследия в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, в пределах данных, содержащихся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Статья 8. Содействие общественных и религиозных объединений в сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия

Общественные и религиозные объединения вправе оказывать содействие федеральному органу исполнительной власти, специально уполномоченному в области государственной охраны объектов культурного наследия, в сохранении, использовании, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## Глава II. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОХРАНЕНИЯ, ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ПОПУЛЯРИЗАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЫ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

(в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

Статья 9. Полномочия федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

(в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относятся:

(в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

1) установление в случаях, определенных настоящим Федеральным законом, ограничений при пользовании объектами культурного наследия и земельными участками

- или водными объектами, в пределах которых располагаются объекты археологического наследия;
- 2) проведение единой инвестиционной политики в области государственной охраны объектов культурного наследия;
- 3) утверждение федеральных целевых программ сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;
- 4) определение политики в области государственной охраны объектов культурного наследия;
- 5) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- (пп. 5 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)
- 5.1) государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации;
- (пп. 5.1 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ)
- 6) организация и определение порядка деятельности федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области государственной охраны объектов культурного наследия;
- 7) установление общих принципов содержания объектов культурного наследия и установления границ территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, проведения строительных, ремонтных и иных работ на территориях объектов культурного наследия и в зонах их охраны;
- 8) установление общих принципов сохранения объектов культурного наследия;
- 9) формирование совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и ведение в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- (пп. 9 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))
- 10) принятие в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, решения о включении объекта культурного наследия федерального значения в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, об исключении объекта культурного наследия из указанного реестра, о перемещении объекта культурного наследия или об изменении его внутреннего или внешнего облика, об изменении категории историко-культурного значения объекта культурного наследия федерального значения либо о воссоздании утраченного объекта культурного наследия федерального значения;
- 11) осуществление государственного контроля за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия;
- (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)
- 11.1) осуществление контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;
- (пп. 11.1 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ)
- 12) отнесение объектов культурного наследия к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации;
- 13) установление порядка формирования перечня объектов культурного наследия, рекомендуемых Российской Федерацией для включения в Список всемирного наследия;
- 14) формирование перечня не подлежащих отчуждению объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности;
- 15) утверждение режимов использования территорий и зон охраны объектов культурного наследия, отнесенных к особо ценным объектам культурного наследия народов



Российской Федерации, и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия;

16) установление общих принципов содержания историко-культурных заповедников;

17) отнесение объектов культурного наследия к историко-культурным заповедникам федерального значения;

18) установление порядка проведения государственной историко-культурной экспертизы;

19) осуществление Российской Федерацией международного сотрудничества в области охраны объектов культурного наследия;

20) заключение и организация выполнения международных договоров Российской Федерации в области охраны объектов культурного наследия;

21) установление порядка проведения статистического учета в области охраны объектов культурного наследия;

22) установление порядка использования информации, содержащейся в едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, при формировании иных государственных реестров и подготовке нормативных правовых актов;

23) научно-методическое обеспечение в области сохранения и использования объектов культурного наследия, установление основ научно-методического обеспечения в области государственной охраны и популяризации объектов культурного наследия;

24) определение порядка организации историко-культурного заповедника федерального значения;

(пп. 24 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))

25) установление порядка определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы объектов культурного наследия федерального значения;

(пп. 25 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))

26) согласование охранных обязательств собственника объекта культурного наследия федерального значения и пользователя указанным объектом.

(пп. 26 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))

Статья 9.1. Полномочия Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, переданные для осуществления органам государственной власти субъекта Российской Федерации

(введена Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))

1. Российская Федерация передает органам государственной власти субъекта Российской Федерации осуществление следующих полномочий в отношении объектов культурного наследия (за исключением отдельных объектов культурного наследия, перечень которых устанавливается Правительством Российской Федерации):

1) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности;

2) государственная охрана объектов культурного наследия федерального значения в соответствии со статьей 33 настоящего Федерального закона, за исключением:

ведения единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

организации и проведения государственной историко-культурной экспертизы в части, необходимой для исполнения полномочий федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия;

согласования проектов зон охраны объектов культурного наследия федерального значения и градостроительных регламентов, устанавливаемых в границах территорий

объектов культурного наследия федерального значения, расположенных в исторических поселениях, и границах зон их охраны;

выдачи разрешений (открытых листов) на проведение работ по выявлению и изучению объектов археологического наследия.

2. Средства на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета.

3. Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление переданных в соответствии с пунктом 1 настоящей статьи полномочий, определяется на основе методики, утвержденной Правительством Российской Федерации, исходя из количества и категории объектов культурного наследия, полномочия по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране которых переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Средства на осуществление указанных в пункте 1 настоящей статьи полномочий носят целевой характер и не могут быть использованы на другие цели.

5. В случае использования средств не по целевому назначению федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, вправе осуществить взыскание указанных средств в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

6. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия:

1) принимает нормативные правовые акты по вопросам осуществления переданных полномочий;

2) согласовывает назначение на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

3) согласовывает структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

4) в случаях, установленных федеральными законами, готовит и вносит в Правительство Российской Федерации для принятия решения предложения об изъятии соответствующих полномочий у органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

7. Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия:

1) осуществляет надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене указанных нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

2) осуществляет контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации переданных полномочий с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний:

об устранении выявленных нарушений;

о привлечении к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации, должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

об отстранении от должности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

3) издает обязательные для исполнения методические указания и инструкции по осуществлению органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий;

4) устанавливает требования к содержанию и формам отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении переданных полномочий;

5) анализирует причины выявленных нарушений при осуществлении переданных полномочий, принимает меры по их устранению.

8. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

1) назначает на должность руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия;

2) утверждает по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия, структуру органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия;

3) самостоятельно организует деятельность по осуществлению переданных полномочий в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами, предусмотренными пунктами 6 и 7 настоящей статьи;

4) обеспечивает своевременное представление в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия:

ежеквартального отчета о расходовании предоставленных субвенций;

экземпляров нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъекта Российской Федерации по вопросам переданных полномочий;

иных документов и информации, необходимых для контроля и надзора за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий.

9. Контроль за расходованием средств на осуществление переданных полномочий осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия, Счетной палатой Российской Федерации.

Статья 9.2. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

(введена Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))

К полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относятся:

1) принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в пределах полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и контроль за их исполнением;

2) разработка и реализация региональных программ в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия;

3) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации;

4) государственная охрана объектов культурного наследия регионального значения;

- 5) установление порядка изменения категории историко-культурного значения объектов культурного наследия регионального значения;
- 6) определение порядка принятия органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о включении (об исключении) объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;
- 7) установление порядка определения размера оплаты государственной историко-культурной экспертизы в соответствии с положениями настоящего Федерального закона;
- 8) определение порядка организации историко-культурного заповедника регионального значения.

Статья 9.3. Полномочия органов местного самоуправления поселений и городских округов в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

(введена Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))

К полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия относятся:

- 1) сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности поселений или городских округов;
- 2) государственная охрана объектов культурного наследия местного (муниципального) значения;
- 3) определение порядка организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения.

Статья 10. Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Правительство Российской Федерации непосредственно или через федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия (далее - федеральный орган охраны объектов культурного наследия), осуществляет меры по сохранению, использованию, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Статья 11. Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

1. Государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, федеральным органом охраны объектов культурного наследия и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченными осуществлять государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации.

2. Федеральный орган охраны объектов культурного наследия, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные осуществлять государственный контроль в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия, имеют право предъявлять иски в суд в случаях нарушения настоящего Федерального закона.

Статья 12. Государственные целевые программы сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия

1. Для сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия разрабатываются федеральные целевые программы сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (далее - федеральные программы охраны объектов культурного наследия) и региональные целевые программы сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия (далее - региональные программы охраны объектов культурного наследия).

2. Порядок формирования, финансирования и реализации региональных программ охраны объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

### Глава III. ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ПО СОХРАНЕНИЮ, ПОПУЛЯРИЗАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОХРАНЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 13. Источники финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия

1. Источниками финансирования мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия являются:

федеральный бюджет;  
бюджеты субъектов Российской Федерации;  
внебюджетные поступления;  
местные бюджеты.

(абзац введен Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

2. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

3. Финансирование мероприятий по сохранению, популяризации и государственной охране объектов культурного наследия за счет средств, получаемых от использования находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности объектов культурного наследия, включенных в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, и (или) выявленных объектов культурного наследия, осуществляется в порядке, определенном законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

4. Субъекты Российской Федерации вправе за счет средств своих бюджетов принимать участие в финансировании мероприятий по сохранению и популяризации объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, и государственной охране объектов культурного наследия федерального значения.

(п. 4 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

Статья 14. Льготы, предоставляемые физическим или юридическим лицам, вложившим свои средства в работы по сохранению объектов культурного наследия

1. Физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в федеральной собственности, собственности субъекта Российской Федерации или муниципальной собственности, вложившее свои средства в работы по сохранению объекта культурного наследия, предусмотренные статьями 40 - 45 настоящего Федерального закона, и обеспечившее их выполнение в соответствии с настоящим Федеральным законом, имеет право на льготную арендную плату.

Порядок установления льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, находящихся в федеральной собственности, определяются Правительством Российской Федерации.

Установление льготной арендной платы и ее размеры в отношении объектов культурного наследия, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации или муниципальной собственности, определяются соответственно органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

2. Физическое или юридическое лицо, владеющее на праве аренды объектом культурного наследия, находящимся в федеральной собственности, либо земельным участком или водным объектом, в пределах которых располагается объект археологического наследия, и обеспечившее выполнение работ по сохранению данного объекта в соответствии с настоящим Федеральным законом, имеет право на уменьшение установленной арендной платы на сумму произведенных затрат или части затрат.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Порядок предоставления указанной компенсации и ее размер определяются договором аренды.

3. Физическое или юридическое лицо, являющееся собственником объекта культурного наследия федерального значения, включенного в единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, либо пользующееся им на основании договора безвозмездного пользования и производящее за счет собственных средств работы по его сохранению, имеет право на компенсацию произведенных им затрат при условии выполнения таких работ в соответствии с настоящим Федеральным законом. Размер компенсации определяется в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете и входит в федеральную государственную программу сохранения и развития культуры.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Порядок выплаты компенсации определяется Правительством Российской Федерации.

#### **Глава IV. ЕДИНЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ РЕЕСТР ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ (ПАМЯТНИКОВ ИСТОРИИ И КУЛЬТУРЫ) НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЕТ ОБЪЕКТОВ, ПРЕДСТАВЛЯЮЩИХ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНУЮ ЦЕННОСТЬ**

Статья 15. Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации

1. В Российской Федерации ведется единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации (далее - реестр), содержащий сведения об объектах культурного наследия.

2. Реестр представляет собой государственную информационную систему, включающую в себя банк данных, единство и сопоставимость которых обеспечиваются за счет общих принципов формирования, методов и формы ведения реестра.

3. Сведения, содержащиеся в реестре, являются основными источниками информации об объектах культурного наследия и их территориях, а также о зонах охраны объектов культурного наследия при формировании и ведении государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра, иных информационных систем или банков данных, использующих (учитывающих) данную информацию.

4. Положение о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации.

#### Статья 16. Формирование реестра

В соответствии с настоящим Федеральным законом реестр формируется посредством включения в него объектов культурного наследия, в отношении которых было принято решение о включении их в реестр, а также посредством исключения из реестра объектов культурного наследия, в отношении которых было принято решение об исключении их из реестра, в порядке, установленном настоящим Федеральным законом.

Статья 17. Документы, представляемые в орган государственной власти для принятия решения о включении объекта культурного наследия в реестр

Для принятия решения о включении объекта культурного наследия в реестр соответствующий орган охраны объектов культурного наследия представляет в Правительство Российской Федерации (в случаях, предусмотренных пунктом 9 статьи 18 настоящего Федерального закона) либо в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, определенный законом данного субъекта Российской Федерации:

- 1) заявление о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр;
- 2) заключение государственной историко-культурной экспертизы;
- 3) сведения о наименовании объекта;
- 4) сведения о времени возникновения или дате создания объекта, дате основных изменений (перестроек) данного объекта и (или) дате связанного с ним исторического события;
- 5) сведения о местонахождении объекта;
- 6) сведения о категории историко-культурного значения объекта;
- 7) сведения о виде объекта;
- 8) описание особенностей объекта, послуживших основаниями для включения его в реестр и подлежащих обязательному сохранению (далее - предмет охраны);
- 9) описание границ территории объекта;
- 10) фотографическое изображение объекта;
- 11) сведения о собственнике объекта культурного наследия и пользователе объектом культурного наследия;
- 12) сведения о собственнике земельного участка и пользователе земельным участком, а также о правовом режиме использования земельного участка, в пределах которого располагается объект археологического наследия.

#### Статья 18. Порядок включения объектов культурного наследия в реестр

1. Федеральный орган охраны объектов культурного наследия и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области охраны объектов культурного наследия, осуществляют работы по выявлению и учету объектов, представляющих собой ценность с точки зрения истории, археологии, архитектуры, градостроительства, искусства, науки и техники, эстетики, этнологии или антропологии, социальной культуры (далее - объекты, представляющие собой историко-

культурную ценность) и рекомендуемых для включения в реестр. Указанные работы осуществляются в соответствии с государственными целевыми программами охраны объектов культурного наследия, а также на основании рекомендаций физических и юридических лиц.

2. Объекты, которые представляют собой историко-культурную ценность и в отношении которых вынесено заключение государственной историко-культурной экспертизы о включении их в реестр как объектов культурного наследия, относятся к выявленным объектам культурного наследия со дня поступления в федеральный орган охраны объектов культурного наследия или в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области охраны объектов культурного наследия (далее - соответствующий орган охраны объектов культурного наследия), документов, указанных в статье 17 настоящего Федерального закона.

3. Данные об объектах, представляющих собой историко-культурную ценность, вносятся в специальные документы. Перечень таких документов, формы их ведения, рекомендации по их заполнению определяются Положением о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации. Указанные документы являются частью реестра и подлежат бессрочному хранению.

4. Соответствующий орган охраны объектов культурного наследия направляет письменное уведомление собственнику выявленного объекта культурного наследия или пользователю им о дате поступления в соответствующий орган охраны объектов культурного наследия документов, указанных в статье 17 настоящего Федерального закона, в течение семи дней.

5. Соответствующий орган охраны объектов культурного наследия уведомляет собственника выявленного объекта культурного наследия или пользователя им о решении органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случае, предусмотренном пунктом 9 настоящей статьи, о решении Правительства Российской Федерации о включении данного объекта культурного наследия в реестр либо об отказе включить данный объект в реестр - в течение тридцати дней со дня принятия решения указанными органами государственной власти.

6. Объекты археологического наследия считаются выявленными объектами культурного наследия со дня их обнаружения. Информация о выявленном объекте археологического наследия направляется соответствующим органом охраны объектов культурного наследия собственнику земельного участка и (или) пользователю земельным участком, на котором (или в котором) обнаружен объект археологического наследия, в течение десяти дней со дня обнаружения данного объекта.

7. В реестр могут быть включены выявленные объекты культурного наследия, с момента создания которых или с момента исторических событий, связанных с которыми, прошло не менее сорока лет, за исключением мемориальных квартир и мемориальных домов, которые связаны с жизнью и деятельностью выдающихся личностей, имеющих особые заслуги перед Россией, и которые считаются выявленными объектами культурного наследия непосредственно после смерти указанных лиц.

8. Выявленные объекты культурного наследия до принятия решения о включении их в реестр либо об отказе включить их в реестр подлежат государственной охране в соответствии с настоящим Федеральным законом.

9. Объекты культурного наследия федерального значения включаются в реестр федеральным органом охраны объектов культурного наследия на основании акта Правительства Российской Федерации.

Объекты культурного наследия регионального значения включаются в реестр федеральным органом охраны объектов культурного наследия по представлению органов государственной власти субъекта Российской Федерации на основании принятого ими решения о включении объектов культурного наследия регионального значения в реестр.



Объекты культурного наследия местного (муниципального) значения включаются в реестр федеральным органом охраны объектов культурного наследия по представлению органов государственной власти субъекта Российской Федерации на основании принятого ими и согласованного с органами местного самоуправления решения о включении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения в реестр.

Порядок принятия решения о включении объекта культурного наследия регионального значения или объекта культурного наследия местного (муниципального) значения в реестр определяется законом субъекта Российской Федерации.

(п. 9 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ (ред. 18.10.2007))

Статья 19. Сроки принятия решения о включении объекта культурного наследия в реестр

Решение о включении выявленного объекта культурного наследия в реестр либо об отказе включить такой объект в реестр должно быть принято Правительством Российской Федерации (в случаях, предусмотренных пунктом 9 статьи 18 настоящего Федерального закона) либо органом государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным законом субъекта Российской Федерации, в срок не более одного года со дня поступления в соответствующий орган охраны объектов культурного наследия документов, указанных в статье 17 настоящего Федерального закона.

Статья 20. Ведение реестра

1. Ведение реестра включает в себя присвоение регистрационного номера объекту культурного наследия в реестре, мониторинг данных об объектах культурного наследия, внесенных в реестр при регистрации в нем объектов, документационное обеспечение реестра и возлагается на федеральный орган охраны объектов культурного наследия.

(в ред. Федерального закона от 18.10.2007 N 230-ФЗ)

2. Присвоение объекту культурного наследия регистрационного номера в реестре осуществляется в порядке, определенном Положением о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

В реестр вносятся сведения, указанные в подпунктах 3 - 10 статьи 17 настоящего Федерального закона, а также:

сведения об органе государственной власти, принявшем решение о включении объекта культурного наследия в реестр;

номер и дата принятия решения органа государственной власти о включении объекта культурного наследия в реестр.

3. В реестр вносятся сведения о наличии зон охраны объекта культурного наследия.

4. Сведения, указанные в пунктах 2 и 3 настоящей статьи, представляются в федеральный орган охраны объектов культурного наследия для обеспечения единого банка данных реестра.

5. Сведения, указанные в пункте 2 настоящей статьи, за исключением фотографических изображений объектов археологического наследия, ансамблей и достопримечательных мест, подлежат обязательному опубликованию.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Постановлением Правительства РФ от 05.07.2001 N 504 утверждено Положение об общероссийском мониторинге состояния и использования памятников истории и культуры, предметов Музейного фонда Российской Федерации, документов библиотечных фондов, Архивного фонда Российской Федерации, а также кинофонда.

---

6. Мониторинг данных об объектах культурного наследия, включенных в реестр, осуществляется соответствующим органом охраны объектов культурного наследия в целях своевременного изменения данных об объектах культурного наследия, включенных в реестр.

7. Документационное обеспечение реестра осуществляется соответствующим органом охраны объектов культурного наследия и включает в себя подготовку и хранение документации, установленной настоящим Федеральным законом, содержащей сведения об объектах культурного наследия, включенных в реестр. На основе указанной документации формируются информационные ресурсы реестра, обеспечивающие его автоматизированное ведение.

## Статья 21. Паспорт объекта культурного наследия

1. На объект культурного наследия, включенный в реестр, собственнику данного объекта соответствующим органом охраны объектов культурного наследия выдается паспорт объекта культурного наследия. В указанный паспорт вносятся сведения, составляющие предмет охраны данного объекта культурного наследия, и иные сведения, содержащиеся в реестре.

Форма паспорта объекта культурного наследия утверждается Правительством Российской Федерации.

2. Паспорт объекта культурного наследия является одним из обязательных документов, представляемых в орган, осуществляющий государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, при осуществлении сделок с объектом культурного наследия либо земельным участком или участком водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия.

## Статья 22. Порядок изменения категории историко-культурного значения объекта культурного наследия

1. Изменение категории историко-культурного значения объекта культурного наследия федерального значения осуществляется Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа охраны объектов культурного наследия на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы.

Объект культурного наследия, признанный не отвечающим требованиям, предъявляемым к объектам культурного наследия федерального значения, учитывается в реестре как объект культурного наследия регионального значения или объект культурного наследия местного (муниципального) значения с согласия субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления муниципального образования, на территориях которых находится данный объект культурного наследия.

2. Изменение категории историко-культурного значения объекта культурного наследия регионального значения осуществляется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

## Статья 23. Исключение объекта культурного наследия из реестра

(в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

1. Исключение из реестра объекта культурного наследия осуществляется на основании акта Правительства Российской Федерации:

1) в отношении объекта культурного наследия федерального значения - по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия, на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы;

2) в отношении объекта культурного наследия регионального значения - по представлению федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия, на основании заключения государственной историко-культурной экспертизы и обращения органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - согласованного с органом местного самоуправления).

2. Исключение объекта культурного наследия из реестра осуществляется в случае полной физической утраты объекта культурного наследия или утраты им историко-культурного значения.

Статья 24. Особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации

---

КонсультантПлюс: примечание.

Постановлением Правительства РФ от 06.10.1994 N 1143 утверждено Положение о Государственном своде особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации.

---

КонсультантПлюс: примечание.

Указом Президента РФ от 30.11.1992 N 1487 утверждено Положение об особо ценных объектах культурного наследия народов Российской Федерации.

---

1. Правительство Российской Федерации может принять решение о признании объекта культурного наследия федерального значения, включенного в реестр, особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации.

2. Объект культурного наследия, включенный в реестр и Список всемирного наследия, признается особо ценным объектом культурного наследия народов Российской Федерации в первоочередном порядке.

Статья 25. Основания для включения объекта культурного наследия в Список всемирного наследия и порядок представления соответствующей документации

1. Объекты культурного наследия, представляющие собой выдающуюся универсальную историческую, археологическую, архитектурную, художественную, научную, эстетическую, этнологическую или антропологическую ценность, могут быть отнесены к объектам всемирного культурного и природного наследия в порядке, установленном Конвенцией об охране всемирного культурного и природного наследия.

2. На основании заключения государственной историко-культурной экспертизы предложения о включении объектов культурного наследия федерального значения в Список всемирного наследия и документация, оформленная в соответствии с требованиями Комитета всемирного наследия при Организации Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО), направляются федеральным органом охраны объектов культурного наследия в Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 18.10.2007 N 230-ФЗ)

Статья 26. Право на пользование информацией об объекте культурного наследия

1. Физические или юридические лица вправе получать в соответствующем органе охраны объектов культурного наследия информацию, содержащуюся в документах, представляемых для включения объекта культурного наследия в реестр.

2. Перечень информационных услуг, предоставляемых бесплатно или за плату, не возмещающую в полном объеме расходов на оказание соответствующих информационных услуг, определяется Положением о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации.

Статья 27. Информационные надписи и обозначения на объектах культурного наследия

1. На объектах культурного наследия, включенных в реестр, должны быть установлены надписи и обозначения, содержащие информацию об объекте культурного наследия (далее - информационные надписи и обозначения). Надписи выполняются на русском языке - государственном языке Российской Федерации и на государственных языках республик - субъектов Российской Федерации.

Порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения определяется Правительством Российской Федерации.

2. Порядок установки информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия регионального значения или объекты культурного наследия местного (муниципального) значения определяется законом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

3. Обязанность по установке информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия возлагается на собственников объектов.

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации вправе осуществлять установку информационных надписей и обозначений на объекты культурного наследия федерального значения по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

(п. 3 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

## Глава V. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНАЯ ЭКСПЕРТИЗА

Статья 28. Государственная историко-культурная экспертиза

Государственная историко-культурная экспертиза (далее - историко-культурная экспертиза) проводится в целях:

обоснования включения объекта культурного наследия в реестр;

определения категории историко-культурного значения объекта культурного наследия;

обоснования изменения категории историко-культурного значения объекта культурного наследия, исключения объекта культурного наследия из реестра;

определения соответствия проектов зон охраны объекта культурного наследия, градостроительных регламентов требованиям государственной охраны объекта культурного наследия;

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

абзац утратил силу. - Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ;

отнесения объекта культурного наследия к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации или к объектам всемирного культурного наследия.

Статья 29. Принципы проведения историко-культурной экспертизы

Историко-культурная экспертиза проводится на основе принципов:  
научной обоснованности, объективности и законности;  
презумпции сохранности объекта культурного наследия при любой намечаемой хозяйственной деятельности;  
соблюдения требований безопасности в отношении объекта культурного наследия;  
достоверности и полноты информации, предоставляемой заинтересованным лицом на историко-культурную экспертизу;  
независимости экспертов;  
гласности.

### Статья 30. Объекты историко-культурной экспертизы

Объектами историко-культурной экспертизы являются:  
объекты, обладающие признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона;  
земельные участки, подлежащие хозяйственному освоению;  
документы, обосновывающие включение объектов культурного наследия в реестр;  
документы, обосновывающие исключение объектов культурного наследия из реестра;  
документы, обосновывающие изменение категории историко-культурного значения объекта культурного наследия;  
документы, обосновывающие отнесение объекта культурного наследия к историко-культурным заповедникам, особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации либо объектам всемирного культурного и природного наследия;  
проекты зон охраны объекта культурного наследия;  
абзац утратил силу. - Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ;  
документация, обосновывающая проведение работ по сохранению объекта культурного наследия;  
абзац утратил силу. - Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

### Статья 31. Финансирование историко-культурной экспертизы, порядок назначения и проведения историко-культурной экспертизы

1. Историко-культурная экспертиза проводится до начала землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, осуществление которых может оказывать прямое или косвенное воздействие на объект культурного наследия, и (или) до утверждения градостроительных регламентов.

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

2. Заказчик работ, подлежащих историко-культурной экспертизе, оплачивает ее проведение.

2.1. Организация проведения историко-культурной экспертизы осуществляется:

федеральным органом охраны объектов культурного наследия - в части экспертизы, необходимой для обоснования принятия решения (согласования) уполномоченного федерального органа исполнительной власти, которое отнесено к полномочиям данного органа в соответствии с настоящим Федеральным законом;

органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, - в части экспертизы, необходимой для обоснования принятия решения (согласования) органа государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления, которое отнесено к полномочиям данных органов в соответствии с настоящим Федеральным законом.

(п. 2.1 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

3. Порядок проведения историко-культурной экспертизы объектов экспертизы, указанных в статье 30 настоящего Федерального закона, требования к определению физических и юридических лиц, которые могут привлекаться в качестве экспертов, перечень представляемых экспертам документов, порядок их рассмотрения, порядок проведения иных исследований в рамках данной экспертизы устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Порядок определения размера оплаты историко-культурной экспертизы, касающийся объектов культурного наследия федерального значения, устанавливается Правительством Российской Федерации.

Порядок определения размера оплаты историко-культурной экспертизы, касающийся объектов культурного наследия регионального значения, объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия, объектов, представляющих собой историко-культурную ценность, объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия, а также земельных участков, подлежащих хозяйственному освоению, устанавливается органом государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным законом данного субъекта Российской Федерации.

## Статья 32. Заключение историко-культурной экспертизы

1. Заключение историко-культурной экспертизы оформляется в виде акта, в котором содержатся результаты исследований, проведенных экспертами в порядке, установленном пунктом 3 статьи 31 настоящего Федерального закона.

2. Заключение историко-культурной экспертизы является основанием для принятия решения соответствующим органом охраны объектов культурного наследия о возможности проведения работ, указанных в пункте 1 статьи 31 настоящего Федерального закона, а также для принятия иных решений, вытекающих из заключения об объектах историко-культурной экспертизы, указанных в статье 30 настоящего Федерального закона. В случае несогласия с заключением историко-культурной экспертизы соответствующий орган охраны объектов культурного наследия по собственной инициативе либо по заявлению заинтересованного лица вправе назначить повторную экспертизу в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

3. В случае несогласия с решением соответствующего органа охраны объектов культурного наследия физическое или юридическое лицо может обжаловать это решение в суд.

## Глава VI. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ОХРАНА ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

### Статья 33. Цели и задачи государственной охраны объектов культурного наследия

1. Объекты культурного наследия подлежат государственной охране в целях предотвращения их повреждения, разрушения или уничтожения, изменения облика и интерьера, нарушения установленного порядка их использования, перемещения и предотвращения других действий, могущих причинить вред объектам культурного наследия, а также в целях их защиты от неблагоприятного воздействия окружающей среды и от иных негативных воздействий.

2. Государственная охрана объектов культурного наследия включает в себя:

- 1) утратил силу с 1 января 2008 года. - Федеральный закон от 29.12.2006 N 258-ФЗ;
- 2) государственный учет объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона, формирование и ведение реестра;
- 3) проведение историко-культурной экспертизы;

4) установление ответственности за повреждение, разрушение или уничтожение объекта культурного наследия, перемещение объекта культурного наследия, нанесение ущерба объекту культурного наследия, изменение облика и интерьера данного объекта культурного наследия, являющихся предметом охраны данного объекта культурного наследия;

5) согласование в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом, проектов зон охраны объектов культурного наследия, землеустроительной документации, градостроительных регламентов, а также решений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о предоставлении земель и изменении их правового режима;

(в ред. Федеральных законов от 18.12.2006 N 232-ФЗ, от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

6) контроль за разработкой градостроительных регламентов, в которых должны предусматриваться меры, обеспечивающие содержание и использование объектов культурного наследия в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона;

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

7) разработку проектов зон охраны объектов культурного наследия;

8) выдачу в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, разрешений на проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ;

9) согласование в случаях и порядке, установленных настоящим Федеральным законом, проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ и проектов проведения указанных работ;

10) выдачу в случаях, установленных настоящим Федеральным законом, разрешений на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия;

11) установление границы территории объекта культурного наследия как объекта градостроительной деятельности особого регулирования;

12) установку на объектах культурного наследия информационных надписей и обозначений;

13) контроль за состоянием объектов культурного наследия;

14) иные мероприятия, проведение которых отнесено настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации к полномочиям соответствующих органов охраны объектов культурного наследия.

#### Статья 34. Зоны охраны объектов культурного наследия

1. В целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его исторической среде на сопряженной с ним территории устанавливаются зоны охраны объекта культурного наследия: охранный зона, зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности, зона охраняемого природного ландшафта.

Необходимый состав зон охраны объекта культурного наследия определяется проектом зон охраны объекта культурного наследия.

2. Охранный зона - территория, в пределах которой в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия в его историческом ландшафтном окружении устанавливается особый режим использования земель, ограничивающий хозяйственную деятельность и запрещающий строительство, за исключением применения специальных мер, направленных на сохранение и регенерацию историко-градостроительной или природной среды объекта культурного наследия.

Зона регулирования застройки и хозяйственной деятельности - территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, ограничивающий строительство и хозяйственную деятельность, определяются требования к реконструкции существующих зданий и сооружений.

Зона охраняемого природного ландшафта - территория, в пределах которой устанавливается режим использования земель, запрещающий или ограничивающий хозяйственную деятельность, строительство и реконструкцию существующих зданий и сооружений в целях сохранения (регенерации) природного ландшафта, включая долины рек, водоемы, леса и открытые пространства, связанные композиционно с объектами культурного наследия.

3. Границы зон охраны объекта культурного наследия (за исключением границ зон охраны особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации и объектов культурного наследия, включенных в Список всемирного наследия), режимы использования земель и градостроительные регламенты в границах данных зон утверждаются на основании проекта зон охраны объекта культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения - органом государственной власти субъекта Российской Федерации по согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия, а в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

4. Порядок разработки проектов зон охраны объекта культурного наследия, требования к режиму использования земель и градостроительным регламентам в границах данных зон устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Статья 35. Особенности проектирования и проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны объекта культурного наследия

1. Утратил силу. - Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

2. Проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории памятника или ансамбля запрещаются, за исключением работ по сохранению данного памятника или ансамбля и (или) их территорий, а также хозяйственной деятельности, не нарушающей целостности памятника или ансамбля и не создающей угрозы их повреждения, разрушения или уничтожения.

3. Характер использования территории достопримечательного места, ограничения на использование данной территории и требования к хозяйственной деятельности, проектированию и строительству на территории достопримечательного места определяются федеральным органом охраны объектов культурного наследия в отношении объектов культурного наследия федерального значения и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, вносятся в правила застройки и в схемы зонирования территорий, разрабатываемые в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации.

4. Проектирование и проведение работ по сохранению памятника или ансамбля и (или) их территорий осуществляются:

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

в отношении объектов культурного наследия федерального значения - по согласованию с органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области охраны объектов культурного наследия, в соответствии с разграничением полномочий, предусмотренным в статьях 9 и 9.1 настоящего Федерального закона;

(в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия - в соответствии с законами субъектов Российской Федерации.



Статья 36. Меры по обеспечению сохранности объекта культурного наследия при проектировании и проведении землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ

1. Проектирование и проведение землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ осуществляются при отсутствии на данной территории объектов культурного наследия, включенных в реестр, выявленных объектов культурного наследия либо при обеспечении заказчиком работ указанных в пункте 3 настоящей статьи требований к сохранности расположенных на данной территории объектов культурного наследия.

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

2. В случае обнаружения на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов, обладающих признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона, в проекты проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ должны быть внесены разделы об обеспечении сохранности обнаруженных объектов до включения данных объектов в реестр в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, а действие положений землеустроительной, градостроительной и проектной документации, градостроительных регламентов на данной территории приостанавливается до внесения соответствующих изменений.

3. В случае расположения на территории, подлежащей хозяйственному освоению, объектов культурного наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия землеустроительные, земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы на территориях, непосредственно связанных с земельными участками в границах территории указанных объектов, проводятся при наличии в проектах проведения таких работ разделов об обеспечении сохранности данных объектов культурного наследия или выявленных объектов культурного наследия, получивших положительные заключения государственной экспертизы проектной документации.

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

4. Финансирование указанных в пунктах 2 и 3 настоящей статьи работ осуществляется за счет средств физических или юридических лиц, являющихся заказчиками проводимых работ.

5. Утратил силу. - Федеральный закон от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

Статья 37. Приостановление земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, проведение которых может причинить вред объектам культурного наследия

1. Земляные, строительные, мелиоративные, хозяйственные и иные работы должны быть немедленно приостановлены исполнителем работ в случае обнаружения объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона.

(в ред. Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ)

Исполнитель работ обязан проинформировать орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области охраны объектов культурного наследия, об обнаруженном объекте.

2. Указанные в пункте 1 настоящей статьи работы, а также работы, проведение которых может ухудшить состояние объекта культурного наследия, нарушить его целостность и сохранность, должны быть немедленно приостановлены заказчиком и исполнителем работ после получения письменного предписания органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия, либо федерального органа охраны объектов культурного наследия.

3. В случае принятия мер по ликвидации опасности разрушения обнаруженного объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона, или в случае устранения угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия приостановленные работы могут быть возобновлены по письменному разрешению соответствующего органа охраны объектов культурного наследия, по предписанию которого работы были приостановлены.

Работы по ликвидации опасности разрушения обнаруженного объекта, обладающего признаками объекта культурного наследия в соответствии со статьей 3 настоящего Федерального закона, изменение проекта проведения работ, представлявших собой угрозу нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия, либо изменение характера указанных работ проводятся за счет средств заказчика работ, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

Статья 38. Ограничение движения транспортных средств на территории объекта культурного наследия и в зонах охраны объекта культурного наследия

В случае угрозы нарушения целостности и сохранности объекта культурного наследия движение транспортных средств на территории данного объекта или в его зонах охраны ограничивается или запрещается в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации.

Статья 39. Контроль за состоянием объектов культурного наследия

Соответствующие органы охраны объектов культурного наследия обязаны осуществлять контроль за состоянием объектов культурного наследия, включенных в реестр, и выявленных объектов культурного наследия и проводить один раз в пять лет обследование состояния и фотофиксацию объектов культурного наследия, включенных в реестр, в целях разработки ежегодных и долгосрочных программ сохранения данных объектов культурного наследия.

## Глава VII. СОХРАНЕНИЕ ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 40. Сохранение объекта культурного наследия

1. Сохранение объекта культурного наследия в целях настоящего Федерального закона - направленные на обеспечение физической сохранности объекта культурного наследия ремонтно-реставрационные работы, в том числе консервация объекта культурного наследия, ремонт памятника, реставрация памятника или ансамбля, приспособление объекта культурного наследия для современного использования, а также научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, научно-методическое руководство, технический и авторский надзор.

2. В исключительных случаях под сохранением объекта археологического наследия понимаются спасательные археологические полевые работы, осуществляемые в порядке, определенном статьей 45 настоящего Федерального закона, с полным или частичным изъятием археологических находок из раскопов.

Статья 41. Консервация объекта культурного наследия

Консервация объекта культурного наследия - научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях предотвращения ухудшения состояния объекта культурного наследия без изменения

дошедшего до настоящего времени облика указанного объекта, в том числе противоаварийные работы.

#### Статья 42. Ремонт памятника

Ремонт памятника - научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях поддержания в эксплуатационном состоянии памятника без изменения его особенностей, составляющих предмет охраны.

#### Статья 43. Реставрация памятника или ансамбля

Реставрация памятника или ансамбля - научно-исследовательские, изыскательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях выявления и сохранности историко-культурной ценности объекта культурного наследия.

#### Статья 44. Приспособление объекта культурного наследия для современного использования

Приспособление объекта культурного наследия для современного использования - научно-исследовательские, проектные и производственные работы, проводимые в целях создания условий для современного использования объекта культурного наследия без изменения его особенностей, составляющих предмет охраны, в том числе реставрация представляющих собой историко-культурную ценность элементов объекта культурного наследия.

#### Статья 45. Порядок проведения работ по сохранению объекта культурного наследия

1. Работы по сохранению объекта культурного наследия проводятся на основании письменного разрешения и задания на проведение указанных работ, выданных соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, и в соответствии с документацией, согласованной с соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, в порядке, установленном пунктом 2 настоящей статьи, и при условии осуществления указанным органом контроля за проведением работ.

2. Выдача задания на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия и разрешения на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, а также согласование проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия осуществляются:

в отношении объектов культурного наследия федерального значения - органом исполнительной власти, осуществляющим функции в области охраны объектов культурного наследия, в соответствии с разграничением полномочий, предусмотренным в статьях 9 и 9.1 настоящего Федерального закона;

(в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

в отношении объектов культурного наследия регионального значения и объектов культурного наследия местного (муниципального) значения, выявленных объектов культурного наследия - в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации или муниципальным правовым актом.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Задание на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия составляется с учетом мнения собственника объекта культурного наследия либо пользователя объектом культурного наследия.

3. К проведению работ по сохранению объекта культурного наследия допускаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, имеющие лицензии на

осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры).

(п. 3 в ред. Федерального закона от 08.11.2007 N 258-ФЗ)

4. Работы по сохранению объекта культурного наследия проводятся в соответствии с реставрационными нормами и правилами, утверждаемыми федеральным органом охраны объектов культурного наследия. Строительные нормы и правила применяются при проведении работ по сохранению объекта культурного наследия только в случаях, не противоречащих интересам сохранения данного объекта культурного наследия.

5. Физические и юридические лица, ведущие разработку проектной документации на проведение работ по сохранению объекта культурного наследия, осуществляют научное руководство проведением работ по сохранению данного объекта, технический и авторский надзор за проведением работ на объекте культурного наследия до дня выполнения указанных работ.

6. После выполнения работ по сохранению объекта культурного наследия физические и юридические лица, осуществлявшие научное руководство проведением указанных работ, сдают в трехмесячный срок со дня выполнения указанных работ в соответствующий орган охраны объектов культурного наследия, выдавший разрешение на проведение указанных работ, отчетную документацию, включая научный отчет о выполненных работах.

7. Приемка работ по сохранению объекта культурного наследия осуществляется соответствующим органом охраны объектов культурного наследия, выдавшим разрешение на проведение указанных работ, одновременно со сдачей руководителем работ отчетной документации в порядке, установленном федеральным органом охраны объектов культурного наследия.

8. Работы по выявлению и изучению объектов археологического наследия (далее - археологические полевые работы) проводятся на основании выдаваемого сроком не более чем на один год в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, разрешения (открытого листа) на право проведения работ определенного вида на объекте археологического наследия.

9. Физические и юридические лица, проводившие археологические полевые работы, в течение трех лет со дня выполнения работ обязаны передать все обнаруженные культурные ценности (включая антропогенные, антропологические, палеозоологические, палеоботанические и иные объекты, имеющие историко-культурную ценность) на постоянное хранение в государственную часть Музейного фонда Российской Федерации.

10. Отчет о выполненных археологических полевых работах и вся полевая документация в течение трех лет со дня окончания срока действия разрешения (открытого листа) на право их проведения подлежат передаче на хранение в Архивный фонд Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 22 октября 2004 года N 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации".

(в ред. Федерального закона от 03.06.2005 N 57-ФЗ)

Статья 46. Обязанности физических и юридических лиц по соблюдению режима использования территории объекта культурного наследия

Физические и юридические лица, осуществляющие хозяйственную и иную деятельность на территории объекта культурного наследия, обязаны соблюдать режим использования данной территории, установленный в соответствии с настоящим Федеральным законом, земельным законодательством Российской Федерации и законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 47. Воссоздание утраченного объекта культурного наследия

1. Воссоздание утраченного объекта культурного наследия осуществляется посредством его реставрации в исключительных случаях при особой исторической, архитектурной, научной, художественной, градостроительной, эстетической или иной значимости указанного объекта и при наличии достаточных научных данных, необходимых для его воссоздания.

2. Решение о воссоздании утраченного объекта культурного наследия за счет средств федерального бюджета принимается Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа охраны объектов культурного наследия, основанному на заключении историко-культурной экспертизы и согласованному с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определенным законом данного субъекта Российской Федерации, с учетом общественного мнения, а также в случае воссоздания памятника или ансамбля религиозного назначения с учетом мнения религиозных организаций.

## Глава VIII. ОСОБЕННОСТИ ВЛАДЕНИЯ, ПОЛЬЗОВАНИЯ И РАСПОРЯЖЕНИЯ ОБЪЕКТОМ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 48. Особенности владения, пользования и распоряжения объектом культурного наследия, включенным в реестр, и выявленным объектом культурного наследия

1. Объекты культурного наследия независимо от категории их историко-культурного значения могут находиться в федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации, муниципальной собственности, частной собственности, а также в иных формах собственности, если иной порядок не установлен федеральным законом.

2. Особенности владения, пользования и распоряжения объектом культурного наследия, включенным в реестр, и выявленным объектом культурного наследия определяются настоящим Федеральным законом, гражданским законодательством Российской Федерации, градостроительным законодательством Российской Федерации, земельным законодательством Российской Федерации.

3. Собственник объекта культурного наследия несет бремя содержания принадлежащего ему объекта культурного наследия, включенного в реестр, или выявленного объекта культурного наследия с учетом требований настоящего Федерального закона, если иное не установлено договором между собственником и пользователем данным объектом культурного наследия.

4. При государственной регистрации договора купли-продажи объекта культурного наследия новый собственник принимает на себя обязательства по сохранению объекта культурного наследия, которые являются ограничениями (обременениями) права собственности на данный объект и указываются в охранным обязательстве собственника объекта культурного наследия.

Охранным обязательство собственника объекта культурного наследия оформляется:

органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, - в отношении объектов культурного наследия федерального значения (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия) и объектов культурного наследия регионального значения;

местной администрацией муниципального образования - в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения.

В случае принятия решения об исключении объекта культурного наследия из реестра охранным обязательство собственника объекта культурного наследия прекращает свое действие со дня вступления в силу такого решения.

(п. 4 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

Статья 49. Особенности владения, пользования и распоряжения объектом археологического наследия и земельным участком или участком водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия

1. В случае, если в пределах земельного участка или участка водного объекта обнаружен объект археологического наследия, со дня обнаружения данного объекта собственник земельного участка или пользователь им либо водопользователь владеет, пользуется или распоряжается принадлежащим ему участком с соблюдением условий, установленных настоящим Федеральным законом для обеспечения сохранности выявленного объекта культурного наследия.

2. Объект археологического наследия и земельный участок или участок водного объекта, в пределах которых он располагается, находятся в гражданском обороте раздельно.

3. Объекты археологического наследия находятся в государственной собственности.

Статья 50. Порядок и основания отчуждения объектов культурного наследия из государственной или муниципальной собственности

1. Объекты культурного наследия, отнесенные к особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации, памятники и ансамбли, включенные в Список всемирного наследия, историко-культурные заповедники и объекты археологического наследия отчуждению из государственной собственности не подлежат.

2. Объекты культурного наследия религиозного назначения могут передаваться в собственность только религиозным организациям в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

3. Жилые помещения, являющиеся объектом культурного наследия либо частью объекта культурного наследия, могут быть отчуждены в порядке, установленном жилищным законодательством Российской Федерации, с учетом требований настоящего Федерального закона.

4. При отчуждении объектов культурного наследия из государственной или муниципальной собственности новый собственник принимает на себя обязательства по сохранению объекта культурного наследия, которые являются ограничениями (обременениями) права собственности на данный объект и указываются в охранном обязательстве собственника объекта культурного наследия в соответствии со статьей 48 настоящего Федерального закона.

(п. 4 введен Федеральным законом от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

## Глава IX. ВОЗНИКНОВЕНИЕ, ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ, ОГРАНИЧЕНИЕ, ПРЕКРАЩЕНИЕ И ЗАЩИТА ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОМ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ, ВКЛЮЧЕННЫМ В РЕЕСТР, И ПРАВА ПОЛЬЗОВАНИЯ ВЫЯВЛЕННЫМ ОБЪЕКТОМ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 51. Основания возникновения права пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, и права пользования выявленным объектом культурного наследия

Право пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, и право пользования выявленным объектом культурного наследия у физических и юридических лиц возникают:

в результате приобретения права собственности на объект культурного наследия;  
из актов государственных органов;

из договоров;  
из судебного решения;  
по иным основаниям, допускаемым Гражданским кодексом Российской Федерации.

Статья 52. Осуществление права пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, земельным участком или участком водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, и права пользования выявленным объектом культурного наследия

1. Физические и юридические лица осуществляют право пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, право пользования земельным участком или участком водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, и право пользования выявленным объектом культурного наследия по своему усмотрению с учетом требований, установленных настоящим Федеральным законом и иными нормативными правовыми актами, если это не ухудшает состояние указанных объектов, не наносит вред окружающей историко-культурной и природной среде, а также не нарушает права и законные интересы других лиц.

2. Использование объекта культурного наследия либо земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, с нарушением настоящего Федерального закона и законодательства субъектов Российской Федерации об охране и использовании объектов культурного наследия запрещается.

3. Объект культурного наследия, включенный в реестр, используется с обязательным выполнением следующих требований:

обеспечение неизменности облика и интерьера объекта культурного наследия в соответствии с особенностями данного объекта, послужившими основанием для включения объекта культурного наследия в реестр и являющимися предметом охраны данного объекта, описанным в его паспорте;

согласование в порядке, установленном пунктом 4 статьи 35 настоящего Федерального закона, осуществления проектирования и проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории объекта культурного наследия либо на земельном участке или участке водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия;

обеспечение режима содержания земель историко-культурного назначения;

обеспечение доступа к объекту культурного наследия, условия которого устанавливаются собственником объекта культурного наследия по согласованию с соответствующим органом охраны объектов культурного наследия.

4. Выявленный объект культурного наследия используется с обязательным выполнением следующих требований:

обеспечение неизменности облика и интерьера выявленного объекта культурного наследия в соответствии с особенностями, определенными как предмет охраны данного объекта и изложенными в заключении историко-культурной экспертизы;

согласование в порядке, установленном пунктом 4 статьи 35 настоящего Федерального закона, осуществления проектирования и проведения землеустроительных, земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ на территории выявленного объекта культурного наследия либо на земельном участке или участке водного объекта, в пределах которых располагается выявленный объект археологического наследия.

Статья 53. Ограничения при использовании объекта культурного наследия, включенного в реестр, либо ограничения при использовании земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия

1. В отношении объекта культурного наследия, включенного в реестр и находящегося в федеральной собственности, либо земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, в целях обеспечения сохранности и использования данного объекта и соблюдения прав и законных интересов граждан Правительством Российской Федерации могут быть установлены ограничения при использовании данного объекта культурного наследия либо данного участка в соответствии с пунктами 3 и 4 статьи 52 настоящего Федерального закона.

Ограничения при использовании объекта культурного наследия, включенного в реестр, земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, действуют до момента полного устранения обстоятельств, явившихся основанием для введения данных ограничений.

2. В случае несогласия физического или юридического лица с введением установленных Правительством Российской Федерации ограничений при использовании объекта культурного наследия, включенного в реестр, земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, физическое или юридическое лицо может обжаловать такое решение в суд.

3. Порядок использования объекта культурного наследия, включенного в реестр, земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, установленный пунктом 1 настоящей статьи, распространяется на выявленные объекты культурного наследия.

Статья 54. Прекращение права собственности на объект культурного наследия, включенный в реестр, либо на земельный участок или участок водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия

---

КонсультантПлюс: примечание.

В официальном тексте Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ, видимо, допущена опечатка, имеется в виду не абзац 1 пункта 1, а первое предложение пункта 1 статьи 54.

---

1. В случае, если собственник объекта культурного наследия, включенного в реестр, либо земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, не выполняет требований к сохранению объекта культурного наследия или совершает действия, угрожающие сохранности данного объекта и влекущие утрату им своего значения, в суд с иском об изъятии у собственника бесхозяйственно содержимого объекта культурного наследия, включенного в реестр, либо земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, обращаются:

в отношении объектов культурного наследия федерального значения - федеральный орган охраны объектов культурного наследия;

в отношении объектов культурного наследия регионального значения, выявленных объектов культурного наследия - орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный в области охраны объектов культурного наследия;

в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения - орган местного самоуправления муниципального образования.

(в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

В случае принятия судом решения об изъятии объекта культурного наследия, включенного в реестр, либо земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, у собственника, содержащего данный объект либо данный участок ненадлежащим образом, по представлению федерального органа охраны объектов культурного наследия либо органа исполнительной



власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного в области охраны объектов культурного наследия, либо органа местного самоуправления соответствующий орган по управлению государственным или муниципальным имуществом выкупает данный объект либо данный участок или организует их продажу с публичных торгов.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Собственнику объекта культурного наследия возмещается стоимость выкупленного объекта в порядке, установленном Гражданским кодексом Российской Федерации.

2. Памятники и ансамбли, находящиеся в общей собственности, включая памятники и ансамбли, относящиеся к жилищному фонду, а также земельные участки, в границах которых расположены указанные памятники и ансамбли, разделу не подлежат. Выдел собственникам их доли в натуре не осуществляется.

3. В случае, если объект культурного наследия, включенный в реестр, уничтожен по вине собственника данного объекта или пользователя данным объектом либо по вине владельца земельного участка или участка водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, земельный участок, расположенный в границах территории объекта культурного наследия, являющийся неотъемлемой частью объекта культурного наследия, либо земельный участок или участок водного объекта, в пределах которых располагается объект археологического наследия, может быть безвозмездно изъят по решению суда в виде применения санкции за совершение преступления или иного правонарушения (конфискации) в соответствии с законодательством Российской Федерации.

## Глава X. СУЩЕСТВЕННЫЕ УСЛОВИЯ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ОБЪЕКТА КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ И ДОГОВОРА БЕЗВОЗМЕЗДНОГО ПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОМ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

### Статья 55. Условия договора аренды объекта культурного наследия

1. Договор аренды объекта культурного наследия заключается в соответствии с правилами, предусмотренными Гражданским кодексом Российской Федерации для заключения договоров аренды зданий и сооружений, и с учетом требований настоящего Федерального закона.

2. В договоре аренды объекта культурного наследия обязательно указываются включенные в реестр сведения об особенностях, составляющих предмет охраны данного объекта культурного наследия, и требования к сохранению объекта культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом независимо от формы собственности данного объекта.

3. Договор аренды объекта культурного наследия, находящегося в федеральной собственности, заключается между федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на то Правительством Российской Федерации, и физическим или юридическим лицом.

4. Договор аренды объекта культурного наследия подлежит государственной регистрации в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Обязательным условием заключения договора аренды объекта культурного наследия является охранное обязательство пользователя объектом культурного наследия.

Охранное обязательство пользователя объектом культурного наследия оформляется:

органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, - в отношении объектов культурного наследия федерального значения (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере массовых коммуникаций и по охране культурного наследия) и объектов культурного наследия регионального значения;

местной администрацией муниципального образования - в отношении объектов культурного наследия местного (муниципального) значения.

Охранное обязательство пользователя объектом культурного наследия должно включать в себя требования к содержанию объекта культурного наследия, условиям доступа к нему граждан, порядку и срокам проведения реставрационных, ремонтных и иных работ по его сохранению, а также иные обеспечивающие сохранность объекта требования.

(п. 5 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

Статья 56. Предоставление объекта культурного наследия, включенного в реестр и находящегося в федеральной собственности, в безвозмездное пользование

1. Объект культурного наследия, включенный в реестр и находящийся в федеральной собственности, предоставляется в безвозмездное пользование на основании договора безвозмездного пользования объектом культурного наследия следующим юридическим лицам:

общественным объединениям, уставной целью деятельности которых является сохранение объектов культурного наследия;

детским общественным объединениям;

общественным организациям инвалидов;

благотворительным организациям;

религиозным организациям;

общероссийским творческим союзам;

государственным учреждениям, осуществляющим свою деятельность в сфере культуры.

2. Договор безвозмездного пользования объектом культурного наследия, включенным в реестр, заключается в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и должен содержать сведения об особенностях, составляющих предмет охраны данного объекта культурного наследия, а также требования к сохранению объекта культурного наследия.

3. Договор безвозмездного пользования объектом культурного наследия, находящимся в федеральной собственности, заключается между федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на то Правительством Российской Федерации, и одним из лиц, указанных в пункте 1 настоящей статьи.

(п. 3 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

4. Обязательным условием заключения договора безвозмездного пользования объектом культурного наследия является охранное обязательство пользователя объектом культурного наследия в соответствии со статьей 55 настоящего Федерального закона.

(п. 4 введен Федеральным законом от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

## Глава XI. ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫЕ ЗАПОВЕДНИКИ

### Статья 57. Историко-культурные заповедники

1. В отношении достопримечательного места, представляющего собой выдающийся целостный историко-культурный и природный комплекс, нуждающийся в особом режиме содержания, на основании заключения историко-культурной экспертизы может быть принято решение об отнесении данного достопримечательного места к историко-культурным заповедникам.

2. Содержание историко-культурного заповедника, в зданиях и сооружениях которого находятся исторические и художественные ценности, музейные предметы, подлежащие хранению и публичному показу, регулируется Федеральным законом "О Музейном фонде

Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" и настоящим Федеральным законом.

3. Историко-культурные заповедники могут быть федерального, регионального и местного (муниципального) значения.

Статья 58. Порядок организации историко-культурного заповедника и определение его границы

1. Граница историко-культурного заповедника определяется на основании историко-культурного опорного плана и (или) иных документов и материалов, в которых обосновывается предлагаемая граница:

в отношении историко-культурного заповедника федерального значения - федеральным органом охраны объектов культурного наследия;

в отношении историко-культурного заповедника регионального значения и историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения - органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации либо органом местного самоуправления, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ (ред. 29.12.2004))

2. Граница историко-культурного заповедника может не совпадать с границей достопримечательного места.

3. Порядок организации историко-культурного заповедника федерального значения, его граница и режим его содержания устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлению федерального органа охраны объектов культурного наследия, согласованному с органом государственной власти субъекта Российской Федерации, определенным законом субъекта Российской Федерации, на территории которого располагается данный заповедник.

4. Порядок организации историко-культурного заповедника регионального значения, его граница и режим его содержания устанавливаются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

5. Порядок организации историко-культурного заповедника местного (муниципального) значения, его граница и режим его содержания устанавливаются органом местного самоуправления по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия.

## Глава XII. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПОСЕЛЕНИЯ

Статья 59. Понятие исторического поселения и предмет охраны исторического поселения

1. Историческим поселением в целях настоящего Федерального закона является городское или сельское поселение, в границах территории которого расположены объекты культурного наследия: памятники, ансамбли, достопримечательные места, а также иные культурные ценности, созданные в прошлом, представляющие собой археологическую, историческую, архитектурную, градостроительную, эстетическую, научную или социально-культурную ценность, имеющие важное значение для сохранения самобытности народов Российской Федерации, их вклада в мировую цивилизацию.

2. В историческом поселении государственной охране подлежат все исторически ценные градоформирующие объекты: планировка, застройка, композиция, природный ландшафт, археологический слой, соотношение между различными городскими пространствами (свободными, застроенными, озелененными), объемно-пространственная структура, фрагментарное и руинированное градостроительное наследие, форма и облик зданий и сооружений, объединенных масштабом, объемом, структурой, стилем,

материалами, цветом и декоративными элементами, соотношению с природным и созданным человеком окружением, различные функции исторического поселения, приобретенные им в процессе развития, а также другие ценные объекты.

Статья 60. Градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении

1. Градостроительная, хозяйственная и иная деятельность в историческом поселении должна осуществляться при условии обеспечения сохранности объектов культурного наследия и всех исторически ценных градоформирующих объектов данного поселения, указанных в пункте 2 статьи 59 настоящего Федерального закона, в соответствии с настоящим Федеральным законом.

2. В целях обеспечения сохранности объектов культурного наследия, а также иных объектов, представляющих собой историко-культурную ценность или имеющих природоохранное, рекреационное или оздоровительное значение, в историческом поселении градостроительная деятельность подлежит особому регулированию в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, настоящим Федеральным законом и законодательством субъектов Российской Федерации.

3. Особое регулирование градостроительной деятельности в историческом поселении осуществляется посредством проведения под контролем соответствующих органов охраны объектов культурного наследия и органов исполнительной власти в области регулирования градостроительной деятельности комплекса мероприятий по охране объектов культурного наследия и включает в себя:

составление на основе историко-архитектурных, историко-градостроительных, архивных и археологических исследований историко-культурного опорного плана в границах исторического поселения с обозначением всех градостроительных элементов и сооружений на земельных участках, представляющих собой историко-культурную ценность, как сохранившихся, так и утраченных, характеризующих этапы развития данного поселения;

разработку градостроительных регламентов, касающихся размеров и пропорций зданий и сооружений, использования отдельных строительных материалов, цветового решения, запрета или ограничения размещения автостоянок, рекламы и вывесок, других ограничений, необходимых для обеспечения сохранности объектов культурного наследия и всех исторически ценных градоформирующих объектов данного поселения.

4. Градостроительная документация, разрабатываемая для исторических поселений, и градостроительные регламенты, устанавливаемые в пределах территорий объектов культурного наследия и их зон охраны, включаемые в правила застройки муниципальных образований, подлежат обязательному согласованию с федеральным органом охраны объектов культурного наследия в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, если иное не определено соглашением о передаче полномочий между федеральным органом охраны объектов культурного наследия и органом исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, и с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченным в области охраны объектов культурного наследия, в порядке, установленном законом данного субъекта Российской Федерации.

(п. 4 в ред. Федерального закона от 31.12.2005 N 199-ФЗ)

5. Данные, содержащиеся в историко-культурных опорных планах, сведения о границах территорий объектов культурного наследия как объектов градостроительной деятельности особого регулирования, границах зон охраны объектов культурного наследия подлежат внесению в государственный градостроительный кадастр.

### Глава XIII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ НАСТОЯЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

## Статья 61. Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона

1. За нарушение настоящего Федерального закона должностные лица, физические и юридические лица несут уголовную, административную и иную юридическую ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Лица, причинившие вред объекту культурного наследия, обязаны возместить стоимость восстановительных работ, а лица, причинившие вред объекту археологического наследия, - стоимость мероприятий, необходимых для его сохранения, указанных в статье 40 настоящего Федерального закона, что не освобождает данных лиц от административной и уголовной ответственности, предусмотренной за совершение таких действий.

## Глава XIV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ И ПЕРЕХОДНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

### Статья 62. Приведение нормативных актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

1. Признать не действующими на территории Российской Федерации:

Закон СССР от 29 октября 1976 г. N 4692-IX "Об охране и использовании памятников истории и культуры" (Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, N 44, ст. 628);

Постановление Верховного Совета СССР от 29 октября 1976 г. N 4693-IX "О порядке введения в действие Закона СССР "Об охране и использовании памятников истории и культуры" (Ведомости Верховного Совета СССР, 1976, N 44, ст. 629);

статью 6 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 21 сентября 1983 г. N 10002-X "О внесении изменений в некоторые законодательные акты СССР по вопросам здравоохранения, физической культуры и спорта, народного образования и культуры" (Ведомости Верховного Совета СССР, 1983, N 39, ст. 583).

2. Признать утратившими силу:

Закон РСФСР от 15 декабря 1978 года "Об охране и использовании памятников истории и культуры" (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1978, N 51, ст. 1387), за исключением статей 20, 31, 34, 35, 40, 42 указанного Закона;

Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 18 января 1985 года "О внесении изменений в Закон РСФСР "Об охране и использовании памятников истории и культуры" (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1985, N 4, ст. 118);

Постановление Верховного Совета РСФСР от 25 декабря 1990 г. N 447-1 "О неотложных мерах по сохранению национального культурного и природного наследия народов РСФСР" (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1990, N 30, ст. 420).

### Статья 63. Срок и пределы действия нормативных актов об охране и использовании памятников истории и культуры Российской Федерации

1. Впредь до вступления в силу утвержденных Правительством Российской Федерации нормативных актов, издание которых отнесено настоящим Федеральным законом к полномочиям Правительства Российской Федерации, но не позднее 31 декабря 2010 года сохраняются правила охраны, реставрации и использования памятников истории и культуры Российской Федерации, установленные Положением об охране и использовании памятников истории и культуры, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. N 865 (СП СССР, 1982, N 26, ст. 133) и применяемым постольку, поскольку указанные правила не противоречат настоящему Федеральному закону.

2. При реализации пункта 4 статьи 2 настоящего Федерального закона в отношении объектов культурного наследия федерального значения, являвшихся недвижимыми

памятниками истории и культуры государственного (общесоюзного и республиканского) значения до 27 декабря 1991 года, Правительство Российской Федерации утверждает перечни объектов культурного наследия, которые необходимы для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями установленных федеральными законами полномочий, а также в отношении которых должно быть оформлено право собственности Российской Федерации.

Указанные перечни объектов культурного наследия федерального значения (далее в настоящем пункте - перечни объектов) формируются по предложениям высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению федеральным имуществом, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры и историко-культурного наследия.

Указанные предложения по перечням объектов оформляются на основании данных государственного учета объектов, представляющих историко-культурную ценность, и должны быть представлены в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом, не позднее 1 декабря 2007 года.

(в ред. Федерального закона от 18.10.2007 N 230-ФЗ)

В перечни объектов, на которые предлагается оформить право собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, не могут включаться объекты культурного наследия, используемые для федеральных нужд, за исключением объектов, предназначенных для предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования, дополнительного образования, а также объектов, предназначенных для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры и подлежащих передаче в муниципальную собственность в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

Право собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований на объекты, включенные в утвержденные Правительством Российской Федерации перечни объектов, необходимых для обеспечения осуществления субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями установленных федеральными законами полномочий, считается возникшим со дня государственной регистрации указанного права собственности в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

В случае, если право собственности на объект культурного наследия было зарегистрировано субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием до 1 января 2007 года, то:

если объект включен в перечень объектов, на которые в соответствии с решением Правительства Российской Федерации право собственности субъекта Российской Федерации или муниципального образования сохраняется, перерегистрация указанного права в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним не требуется;

если объект включен в перечень объектов, на которые в соответствии с решением Правительства Российской Федерации должно быть оформлено право собственности Российской Федерации, указанное право оформляется после отказа соответствующего субъекта Российской Федерации или муниципального образования от права собственности на данный объект. Данный отказ может быть оформлен в трехмесячный срок со дня вступления в силу решения Правительства Российской Федерации.

В случае, если субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием в указанный срок не оформлен отказ от права собственности на объект культурного наследия, Российская Федерация вправе требовать государственной регистрации права собственности Российской Федерации на данный объект в судебном порядке.

До утверждения Правительством Российской Федерации перечней объектов, в отношении которых от высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления в срок до 1 декабря 2007 года поступили предложения в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом, отчуждение указанных объектов, а также включение их в перечни объектов, не подлежащих отчуждению из федеральной собственности, не допускается.

(в ред. Федерального закона от 18.10.2007 N 230-ФЗ)

В случае, если предложения высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления по перечням объектов не поступили в установленный срок в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом, Российская Федерация вправе:

в установленном порядке зарегистрировать в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним право собственности Российской Федерации на объекты культурного наследия, на которые не зарегистрировано право собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, а также осуществлять пользование, владение и распоряжение указанными объектами, в том числе включение таких объектов в перечни объектов, не подлежащих отчуждению из федеральной собственности;

требовать государственной регистрации права собственности Российской Федерации в судебном порядке на объекты культурного наследия, на которые зарегистрировано право собственности субъектов Российской Федерации или муниципальных образований, если до 1 марта 2008 года соответствующий субъект Российской Федерации или муниципальное образование не оформили отказ от права собственности на указанные объекты.

(в ред. Федерального закона от 18.10.2007 N 230-ФЗ)

(п. 2 в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 258-ФЗ)

3. Впредь до включения объекта культурного наследия в реестр в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, в целях обеспечения сохранности объекта культурного наследия применяются охранно-арендные договоры, охранные договоры и охранные обязательства, установленные Постановлением Совета Министров СССР от 16 сентября 1982 г. N 865.

Впредь до включения объекта культурного наследия в реестр в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, но не позднее 31 декабря 2010 года подлежат государственной регистрации требования к сохранению объекта культурного наследия, изложенные в охранно-арендном договоре, охранном договоре и охранном обязательстве и являющиеся обременением, стесняющим правообладателя при осуществлении им права собственности либо иных вещных прав на данный объект недвижимого имущества.

Договоры аренды, договоры безвозмездного пользования, закрепляющие за физическими и юридическими лицами - пользователями памятниками истории и культуры соответствующие памятники истории и культуры, находящиеся в государственной собственности, подлежат переоформлению с участием соответствующих органов охраны объектов культурного наследия и с учетом требований настоящего Федерального закона.

4. Впредь до начала проведения историко-культурной экспертизы в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, но не позднее 31 декабря 2010 года сохраняются порядок согласования градостроительной и проектной документации и порядок согласования и выдачи разрешений на проведение земляных, строительных, мелиоративных, хозяйственных и иных работ, установленные статьями 31, 34, 35, 40, 42 Закона РСФСР "Об охране и использовании памятников истории и культуры".

5. Зоны охраны памятников истории и культуры, установленные в соответствии с законодательством РСФСР и законодательством Российской Федерации вокруг памятников

истории и культуры республиканского и местного значения, отнести соответственно к зонам охраны объектов культурного наследия федерального и регионального значения.

6. Впредь до утверждения Правительством Российской Федерации положения о едином государственном реестре объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации в Российской Федерации сохраняется порядок отнесения объектов, представляющих историко-культурную ценность, к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, установленный законодательством РСФСР и законодательством Российской Федерации.

Статья 64. Отнесение памятников истории и культуры к объектам культурного наследия соответствующей категории и к выявленным объектам культурного наследия в соответствии с настоящим Федеральным законом

1. Отнести памятники истории и культуры республиканского значения, принятые на государственную охрану в соответствии с законодательством РСФСР и законодательством Российской Федерации, к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в реестр, с последующей регистрацией данных объектов в реестре в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона.

2. Отнести объекты исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, принятые на государственную охрану в соответствии с законодательством Российской Федерации по состоянию на день вступления в силу настоящего Федерального закона, к объектам культурного наследия федерального значения, включенным в реестр, с последующей регистрацией данных объектов в реестре в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона.

3. Отнести памятники истории и культуры местного значения, принятые на государственную охрану в соответствии с Законом РСФСР "Об охране и использовании памятников истории и культуры", к объектам культурного наследия регионального значения, включенным в реестр, за исключением случаев отнесения указанных памятников истории и культуры к объектам исторического и культурного наследия федерального (общероссийского) значения, с последующей регистрацией данных объектов в реестре в соответствии с требованиями настоящего Федерального закона.

4. Отнести объекты, являющиеся на день вступления в силу настоящего Федерального закона вновь выявленными памятниками истории и культуры на основании Закона РСФСР "Об охране и использовании памятников истории и культуры", к выявленным объектам культурного наследия с последующим переоформлением документов, предусмотренных статьей 17 настоящего Федерального закона, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Статья 65. Приведение нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в соответствие с настоящим Федеральным законом

Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом в течение шести месяцев со дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

Статья 66. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент



Российской Федерации  
В.ПУТИН  
Москва, Кремль  
25 июня 2002 года  
N 73-ФЗ

## **Концепция государственной национальной политики Российской Федерации. Утверждена Указом Президента Российской Федерации № 909 от 15 июня 1996 года.**

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее именуются - органы государственной власти) в сфере национальных отношений. Концепция учитывает необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития российской государственности, согласования общегосударственных интересов и интересов всех населяющих ее народов, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных языков и культур.

Государственная национальная политика основывается на принципах Конституции Российской Федерации и общепризнанных нормах международного права и находит свое выражение в системе федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Концепция призвана стать ориентиром для органов государственной власти при решении задач национального развития и регулирования межнациональных отношений, обеспечения конституционных прав человека и гражданина.

### **I. СОВРЕМЕННАЯ СИТУАЦИЯ В ОБЛАСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Российская Федерация - одно из крупнейших в мире многонациональных государств, где проживает более ста народов, каждый из которых обладает уникальными особенностями материальной и духовной культуры. Преобладающее большинство народов страны на протяжении веков сложились как этнические общности на территории России, и в этом смысле они являются коренными народами, сыгравшими историческую роль в формировании российской государственности. Благодаря объединяющей роли русского народа на территории России сохранились уникальное единство и многообразие, духовная общность и союз различных народов.

В условиях переходного этапа в жизни страны непосредственное влияние на межнациональные отношения оказывает ряд взаимосвязанных тенденций общественного развития:

- стремление народов к самоопределению и объективный процесс интеграции российского общества;

- возрастающая самостоятельность субъектов Российской Федерации и воля граждан к упрочению общероссийской государственности;

- потребность в проведении общего курса экономических и политических реформ и разные социально-экономические возможности регионов, обусловленные их исторической и хозяйственно-культурной спецификой;

- стремление сохранить и развивать национально-культурную самобытность и приверженность духовной общности народов России.

На развитие межнациональных отношений оказывает существенное влияние наследие прошлого. Тяжелый удар по всем народам страны, включая русский, был нанесен тоталитарной системой, массовыми депортациями и репрессиями, разрушением многих национальных культурных ценностей. Наряду с достижениями в развитии и сотрудничестве народов, которые имелись в советский период, проводился курс на унификацию, заложивший основу нынешних противоречий.

После распада СССР начался новый этап в развитии государства на основе традиций российской государственности, принципах федерализма и гражданского общества. Однако отсутствие концепции государственной национальной политики затрудняло процесс становления Российского федеративного государства, осуществления реформ и достижения межнационального согласия.

Наследие прошлого, геополитические и психологические последствия распада СССР, социально-экономические и политические трудности переходного периода обусловили ряд кризисных ситуаций и сложных проблем в области межнациональных отношений. Наиболее остро они проявляются в местностях, соседствующих с зонами открытых конфликтов, местах сосредоточения беженцев и вынужденных переселенцев, в регионах с проблемами "разделенных народов", на территориях со сложной социально-экономической, экологической и криминогенной обстановкой, в местностях, где ощущается резкая нехватка ресурсов жизнеобеспечения.

На межнациональные отношения серьезное негативное воздействие оказывают также безработица, особенно в районах, располагающих избыточными трудовыми ресурсами, правовая неурегулированность земельных и других отношений, наличие территориальных споров, проявление этнократических устремлений.

Каждый из перечисленных факторов находит свое специфическое проявление в жизни населения различных регионов, что требует, помимо общей концепции, разработки специальных региональных и местных программ.

Узловыми проблемами, требующими решения, являются:

развитие федеративных отношений, обеспечивающих гармоничное сочетание самостоятельности субъектов Российской Федерации и целостности Российского государства;

развитие национальных культур и языков народов Российской Федерации, укрепление духовной общности россиян;

обеспечение политической и правовой защищенности малочисленных народов и национальных меньшинств;

достижение и поддержание стабильности, прочного межнационального мира и согласия на Северном Кавказе;

поддержка соотечественников, проживающих в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, а также в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, содействие развитию их связей с Россией.

Принятие Конституции Российской Федерации, подписание Федеративного договора и ряда договоров и соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации снизили остроту нерешенных проблем. В то же время сохраняются факторы, ослабляющие государственность России и порождающие межнациональную напряженность.

Об этом свидетельствуют как сепаратистские, так и унитаристские тенденции, факты дискриминации и нарушений конституционных прав граждан по национальному признаку.

На государственном уровне еще не утвердился системный, взвешенный взгляд на национальный вопрос. Не стали нормой при разработке и проведении государственной национальной политики опора на научный анализ и прогноз, учет общественного мнения и оценка последствий принимаемых решений.

Дает о себе знать отсутствие эффективных программ национальной политики, а также необходимых нормативных правовых актов, призванных регулировать различные стороны федеративных и национальных отношений.

В государственной национальной политике нужны новые концептуальные подходы, прежде всего осознание того, что национальный вопрос не может занимать второстепенное место или быть предметом спекуляций в политической борьбе. В ходе его разрешения перед обществом встают все новые задачи. Действия в этой сфере должны учитывать реальное состояние и перспективы национальных отношений в Российском государстве.

Национальная политика может стать консолидирующим фактором лишь в том случае, если она будет отражать все многообразие интересов народов России, иметь в своем арсенале четкие механизмы их согласования. В этой связи особое значение приобретает общность позиций органов государственной власти, различных политических и общественных сил в национальном вопросе, основанных на конституционных принципах, научно обоснованных выводах и рекомендациях.

## II. ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Основными принципами государственной национальной политики в Российской Федерации являются:

равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;

запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности;

сохранение исторически сложившейся целостности Российской Федерации;

равноправие всех субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти;

гарантия прав коренных малочисленных народов в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации;

право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;

содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;

своевременное и мирное разрешение противоречий и конфликтов;

запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;

защита прав и интересов граждан Российской Федерации за ее пределами, поддержка соотечественников, проживающих в зарубежных странах, в сохранении и развитии родного языка, культуры и национальных традиций, в укреплении их связей с Родиной в соответствии с нормами международного права.

## III. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Основные цели государственной национальной политики Российской Федерации состоят в обеспечении условий для полноправного социального и национально-культурного развития всех народов России, упрочении общероссийской гражданской и духовно-нравственной общности на основе соблюдения прав и свобод человека и гражданина и признания его высшей ценностью.

При реализации национальной политики перед Российским государством и обществом стоят следующие неотложные задачи:

1) в политической и государственно-правовой сфере:

- формирование Федерации, которая отвечала бы современным социально-экономическим и политическим реалиям и историческому опыту России, путем развития и углубления федеративных отношений;
  - создание правовой базы для регулирования федеративных и национальных отношений;
  - объединение усилий всех звеньев государственной системы и гражданского общества, политических и религиозных деятелей для достижения межнационального согласия, утверждения принципа равноправия граждан различных национальностей и вероисповеданий, укрепления взаимопонимания между ними;
  - обеспечение правовых, организационных и материальных условий, способствующих учету и удовлетворению национально-культурных интересов народов;
  - выработка государственных мер раннего предупреждения межнациональных конфликтов и связанных с ними криминальных проявлений и массовых беспорядков;
  - разрешение возможных споров и конфликтов между субъектами Российской Федерации путем согласительных процедур на основе Конституции Российской Федерации, конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, а также соответствующих договоров и соглашений между субъектами Российской Федерации;
  - обеспечение правовой защиты национальной чести и достоинства граждан, усиление ответственности за разжигание межнациональной розни;
  - решительная борьба с любыми проявлениями агрессивного национализма;
- 2) в социально-экономической сфере:
- реализация экономических интересов народов в соответствии с государственной региональной политикой, на основе учета их традиционных форм хозяйствования и опыта трудовой деятельности;
  - выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
  - рациональное использование многообразия хозяйственных возможностей субъектов Российской Федерации, их природных ресурсов, накопленного научно-технического и кадрового потенциала, преимуществ территориального разделения труда и производственной кооперации при общей направленности на комплексное социально-экономическое развитие страны и отдельных ее регионов;
  - осуществление специальных программ занятости в трудоизбыточных регионах, мер по подъему "депрессивных" районов, в первую очередь в Центральной России и на Северном Кавказе;
  - развитие государственных систем коммуникации и информации в целях совершенствования единого экономического, информационного и культурно-образовательного пространства Российской Федерации;
  - содействие развитию региональных ассоциаций экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации как фактора гармонизации межнациональных интересов, обеспечения комплексного решения социально-экономических и национально-культурных проблем;
- 3) в духовной сфере:
- формирование и распространение идей духовного единства, дружбы народов, межнационального согласия, культивирование чувства российского патриотизма;
  - распространение знаний об истории и культуре народов, населяющих Российскую Федерацию;
  - сохранение исторического наследия и дальнейшее развитие национальной самобытности и традиций взаимодействия славянских, тюркских, кавказских, финно-угорских, монгольских и других народов России в рамках евразийского национально-культурного пространства, создание в обществе атмосферы уважения к их культурным ценностям;

- обеспечение оптимальных условий для сохранения и развития языков всех народов России, использования русского языка как общегосударственного;
- укрепление и совершенствование национальной общеобразовательной школы как инструмента сохранения и развития культуры и языка каждого народа наряду с воспитанием уважения к культуре, истории, языку других народов России, мировым культурным ценностям;
- учет взаимосвязи национальных обычаев, традиций и обрядов с религией, поддержка усилий религиозных организаций в миротворческой деятельности;

#### 4) в области внешней политики:

- содействие процессу реинтеграции на новой основе государств - бывших республик СССР в политической, экономической и духовной сферах;
- совместная с этими государствами выработка на основе Конвенции об обеспечении прав лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам, подписанной государствами - участниками Содружества Независимых Государств в 1994 году, общих подходов к проблеме обеспечения прав и интересов национальных общностей, проживающих на их территориях;
- реализация международных соглашений о защите национальных меньшинств;
- заключение договоров и соглашений с государствами - бывшими республиками СССР и другими странами о сотрудничестве в разрешении проблем компактно проживающих в приграничных районах национальных общностей, включая особое регулирование пограничного режима;
- выработка и осуществление на межгосударственном уровне механизмов решения проблем беженцев и вынужденных переселенцев;
- сотрудничество государств - бывших республик СССР в предотвращении и мирном разрешении конфликтов.

### IV. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Совершенствование федеративных отношений входит в число приоритетных задач внутренней политики и призвано реализовать на практике конституционные принципы федерализма, особенно принцип равноправия всех субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, обеспечить равенство всех национальных общностей в каждом субъекте Российской Федерации и в России в целом при осуществлении ими своих социально-экономических, политических и национально-культурных прав.

Оптимизация федеративных отношений не преследует цель губернизации республик или, наоборот, республиканизации краев и областей. Своеобразие российского федерализма состоит в сочетании территориального и национального начал.

Для развития федеративных отношений необходимо:

- принятие федеральных законов, заключение договоров и соглашений, конкретизирующих принципы организации и взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в целях укрепления общероссийской государственности и повышения самостоятельности субъектов Российской Федерации;
- совершенствование механизма учета интересов субъектов Российской Федерации на федеральном уровне, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышение их ответственности за положение дел не только в своем регионе, но и в стране;
- осуществление мер политического, экономического и правового характера, обеспечивающих государственную поддержку и стимулирование экономической активности регионов;

- разработка правовых механизмов реализации совместных полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- совершенствование экономического механизма федеративных отношений, в том числе бюджетной системы и системы налогообложения;
- совместная реализация федеральных и региональных программ развития.

Развитие федерализма предполагает учет региональных особенностей при проведении экономических реформ и обуславливает необходимость межрегионального сотрудничества для обеспечения стабильности в обществе, в том числе в сфере национальных отношений.

## V. НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЕ САМООПРЕДЕЛЕНИЕ (НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНАЯ АВТОНОМИЯ) НАРОДОВ РОССИИ

Национальная политика должна выражать интересы граждан и обеспечивать реализацию предусмотренных Конституцией Российской Федерации прав и свобод граждан, связанных с их национальной принадлежностью. Реализация этих прав и свобод может осуществляться на основе многовариантных форм национально-культурного самоопределения народов в Российской Федерации с учетом разрозненного проживания многих народов на ее территории.

Одной из таких форм самоопределения должна стать национально-культурная автономия, позволяющая гражданам Российской Федерации, принадлежащим к различным национальным общностям, в частности малочисленным, разрозненно расселенным народам, национальным меньшинствам, решать вопросы сохранения и развития своей самобытности, традиций, языка, культуры, образования.

Национально-культурная автономия является важным средством выявления и удовлетворения этнокультурных запросов граждан, достижения межнациональной стабильности, предупреждения конфликтов на национальной почве. Будучи экстерриториальным общественным формированием, национально-культурная автономия, не ущемляя прав субъектов Российской Федерации, закрепленных за ними Конституцией Российской Федерации, расширяет их возможности и ответственность в осуществлении государственной национальной политики.

Важная роль в становлении и развитии национально-культурной автономии принадлежит органам местного самоуправления, которые призваны непосредственно выражать интересы жителей и способствовать более гибкому учету их национально-культурных запросов.

Посредством различных форм национально-культурного самоопределения граждане Российской Федерации независимо от территории проживания реализуют свое право:

- создавать самоуправляемые общественные образования в местах компактного проживания национальных и этнических групп;
- формировать в рамках действующего законодательства ассоциации и другие общественные объединения, способствующие сохранению и развитию культуры, более полному участию национальных групп в общественно-политической жизни страны;
- получать поддержку со стороны органов государственной власти;
- обращаться через национально-культурные ассоциации и объединения в органы государственной власти, органы местного самоуправления и представлять свои национально-культурные интересы;
- учреждать в установленном порядке всероссийские, региональные и местные средства массовой информации, получать и распространять в них информацию на родном языке;
- принимать участие в создании и деятельности образовательных и научных организаций, учреждений культуры;

- приобщаться к национальным культурным ценностям, содействовать сохранению и развитию народных промыслов и ремесел, приумножению исторического и культурного наследия своего народа;
- участвовать в культурном сотрудничестве народов, этнических и религиозных общин, отправлять религиозные обряды;
- устанавливать и поддерживать без какой-либо дискриминации свободные и мирные контакты через границы с гражданами других государств, с которыми они связаны историческими, национальными, религиозными и языковыми узами;
- участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций.

Органы государственной власти призваны оказывать содействие созданию правовой базы становления и функционирования различных форм национально-культурной автономии на федеральном, региональном и местном уровнях, решению проблем различных национальных общностей, в частности посредством предоставления гарантий национального равноправия, удовлетворения информационных, культурно-образовательных и иных гуманитарных потребностей и интересов граждан, связанных с их национальной принадлежностью.

## VI. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Одним из инструментов реализации государственной национальной политики является программно-целевой подход, который обеспечивает объединение усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления и национальных общностей в достижении общей цели улучшения качества жизни, удовлетворения национально-культурных запросов всех народов Российской Федерации.

Федеральные программы социально-экономического и национально-культурного развития народов, соответствующие программы субъектов Российской Федерации должны учитывать положения настоящей Концепции.

В основу таких программ должна быть положена система мер, направленных на сохранение и развитие культур, языков, традиций народов, расширение сотрудничества и духовное взаимообогащение граждан всех национальностей.

Основополагающим требованием к программе национально-культурного развития каждого народа является учет органического единства традиций и новаций, бережное отношение к традициям, обычаям и иным ценностям, а также институтам, отражающим особенности культуры каждого народа и общие ценности Российского государства.

Свою роль должны сыграть и меры по поддержке различных форм местного самоуправления, созданию условий для проявления инициативы и самостоятельности всех групп населения, а также учет их интересов и потребностей в деятельности органов местного самоуправления.

Межнациональные отношения в стране во многом будут определяться национальным самочувствием русского народа, являющегося опорой российской государственности. Потребности и интересы русского народа должны в полной мере найти отражение в федеральных и региональных программах, постоянно учитываться в политической, экономической и культурной жизни республик и автономных образований Российской Федерации. Не меньшее значение имеет решение комплекса проблем народов республик, автономных образований, а также национальных общностей, проживающих в других субъектах Российской Федерации, обеспечение соответствующего представительства народов Российской Федерации в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

В этих целях необходимо:

- обеспечить сохранение и развитие традиционных форм хозяйствования, приумножение духовных ценностей, создаваемых искусством и литературой, народным

творчеством, развитие и расширение сферы применения национальных языков, утверждение принципов культурного плюрализма, двуязычия и многоязычия при интегрирующей роли русского языка;

- использовать федеральные, региональные и местные средства массовой информации как инструмент обмена духовными ценностями народов России. Организовать на радио и телевидении выпуск программ на языках народов Российской Федерации, а также циклов передач о жизни регионов страны, о самобытности культур народов России, их взаимовлиянии и взаимообогащении;

- принять исчерпывающие меры по обеспечению равенства прав граждан любой национальности в соответствии с Конституцией Российской Федерации, исключив случаи дискриминации по национальному признаку в той или иной форме;

- оказывать поддержку диаспорам в удовлетворении национально-культурных потребностей на основе договоров между субъектами Российской Федерации и посредством расширения связей с национально-культурными объединениями; рассмотреть вопрос о создании в г. Москве Всероссийского дома народов России;

- обеспечить разработку программ и курсов, способствующих воспитанию культуры межнационального общения, ознакомлению детей, молодежи, населения с духовным богатством народов России, и их внедрение в систему дошкольного воспитания, среднего и высшего образования, повышения квалификации кадров, а также в систему обучения в воинских частях и подразделениях.

Следует создать условия для равноправного участия малочисленных народов в управлении государственными и общественными делами, развития традиционных для них отраслей хозяйства, духовного возрождения, сохранения и развития национальной культуры, родного языка.

В отношении коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на первый план выступают социальные и экологические проблемы, проблемы сохранения их языка и культуры. Необходимо законодательное отражение особенностей бюджетной системы, приватизации, налогообложения, предпринимательской деятельности, участия иностранных инвесторов в освоении природных ресурсов, традиционного использования промысловых угодий и пастбищ, охраны окружающей среды.

В этой связи должны быть приняты меры, обеспечивающие: восстановление разрушенных экосистем, ограничение деятельности хозяйственных структур, наносящих непоправимый ущерб среде обитания;

выделение средств на финансирование здравоохранения, строительства больниц, поликлиник, их материального и кадрового обеспечения.

Регионом со сложной этнополитической ситуацией является Северный Кавказ. При разработке государственной программы развития этого региона необходимо учитывать его историко-культурную специфику, особое геополитическое положение, а также потребность преодоления последствий вооруженных конфликтов.

Специальные федеральные программы должны быть посвящены защите прав и обустройству беженцев и вынужденных переселенцев, включая реализацию мер по их приему и размещению с учетом потребностей регионов России в трудовых ресурсах, а также профессиональной структуры и национально-культурных особенностей переселенцев.

Требуется своего разрешения ряд проблем репрессированных народов:

следует ускорить разработку и реализацию соответствующих законодательных актов, направленных на устранение последствий репрессий и депортаций в отношении этих народов.

Нуждаются в государственной поддержке соотечественники за рубежом, прежде всего путем оказания им материальной и культурной помощи, особенно этническим россиянам, проживающим в государствах - участниках Содружества Независимых



Государств, в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике. На основе межгосударственных договоренностей должны быть созданы условия для большей свободы передвижения, расширения гуманитарных контактов, а также гарантированы права собственности, согласованы вопросы пенсионного обеспечения и социальной защиты этнических россиян.

## VII. МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Проведение государственной национальной политики осуществляется прежде всего, посредством обеспечения эффективной реализации конституционно-правовых принципов регулирования межнациональных отношений, разработки и выполнения государственных программ и поддержки общественных инициатив в достижении целей национальной политики, а также налаживания плодотворного диалога между органами государственной власти и национальными общностями.

Для этого важно реализовать следующие меры:

рассмотреть вопрос об образовании Ассамблеи народов России для налаживания диалога между органами государственной власти и национальными общностями, ее участия в законодательном процессе, осуществлении миротворческой деятельности.

Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

- согласовывать цели национальной политики с основными приоритетами экономических и политических реформ, равно как с прогнозами и программами социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов, и соответственно разрабатывать и осуществлять такие программы с учетом приоритетов государственной национальной политики;
- совместно решать межрегиональные проблемы в сфере федеративных и национальных отношений;
- разрабатывать и финансировать (на долевой и конкурсной основах) федеральные и региональные программы, направленные на национальное развитие и расширение межнационального сотрудничества народов Российской Федерации;
- осуществлять информационное обеспечение основных направлений национальной политики, содействовать освещению национальных проблем в средствах массовой информации и распространению знаний об истории и культуре народов России;
- организовать подготовку и повышение квалификации кадров государственных служащих, специализирующихся в области национальной политики;
- учитывать отечественный и зарубежный опыт при разработке федеральных и региональных программ предотвращения и разрешения конфликтов на этнической почве.

На первом этапе реализации Концепции государственной национальной политики Российской Федерации Правительству Российской Федерации считать приоритетной задачей внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации следующих законов:

- об отношениях автономных округов с краем или областью, в состав которых они входят;
  - о порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации;
  - о реализации Закона РСФСР О реабилитации репрессированных народов.
- Повысить роль Министерства Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям:

- в разработке и экспертизе проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам национальных отношений или затрагивающих сферу этих отношений;

- в организации мониторинга состояния межнациональных отношений и кризисных ситуаций с последующей выработкой рекомендаций для соответствующих органов государственной власти;
- в разработке и осуществлении программ национально-культурного развития и межнационального сотрудничества субъектов Российской Федерации.

В выработке и реализации государственной национальной политики наряду с Министерством Российской Федерации по делам национальностей и федеративным отношениям призваны участвовать следующие федеральные органы исполнительной власти: Министерство культуры Российской Федерации, Министерство образования Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство экономики Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство строительства Российской Федерации, Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство науки и технической политики Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по сотрудничеству с государствами - участниками Содружества Независимых Государств, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Государственный комитет Российской Федерации по высшему образованию, Государственный комитет Российской Федерации по вопросам развития Севера, Государственный комитет Российской Федерации по физической культуре и туризму, Комитет Российской Федерации по делам молодежи, Комитет Российской Федерации по печати, Комитет Российской Федерации по кинематографии, Федеральная миграционная служба России, Федеральная служба России по телевидению и радиовещанию, Федеральная служба занятости России и другие заинтересованные органы.

Для реализации государственной национальной политики и принятых в этих целях федеральных и региональных программ Правительству Российской Федерации при разработке проекта федерального бюджета на очередной год предусматривать специальную статью расходов.

Настоящая Концепция представляет собой изложение общих, принципиальных подходов к разрешению назревших проблем в сфере национальных отношений.

## **О государственном языке Российской Федерации.**

### **Федеральный закон № 53-ФЗ от 1 июня 2005 года.**

Настоящий Федеральный закон направлен на обеспечение использования государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации, обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации, защиту и развитие языковой культуры.

#### **Статья 1. Русский язык как государственный язык Российской Федерации**

1. В соответствии с Конституцией Российской Федерации государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык.

2. Статус русского языка как государственного языка Российской Федерации предусматривает обязательность использования русского языка в сферах, определенных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, Законом Российской Федерации от 25 октября 1991 года N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, его защиту и поддержку, а также обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации.

3. Порядок утверждения норм современного русского литературного языка при его использовании в качестве государственного языка Российской Федерации, правил русской орфографии и пунктуации определяется Правительством Российской Федерации.

4. Государственный язык Российской Федерации является языком, способствующим взаимопониманию, укреплению межнациональных связей народов Российской Федерации в едином многонациональном государстве.

5. Защита и поддержка русского языка как государственного языка Российской Федерации способствуют приумножению и взаимообогащению духовной культуры народов Российской Федерации.

6. При использовании русского языка как государственного языка Российской Федерации не допускается использования слов и выражений, не соответствующих нормам современного русского литературного языка, за исключением иностранных слов, не имеющих общеупотребительных аналогов в русском языке.

7. Обязательность использования государственного языка Российской Федерации не должна толковаться как отрицание или умаление права на пользование государственными языками республик, находящихся в составе Российской Федерации, и языками народов Российской Федерации.

Статья 2. Законодательство Российской Федерации о государственном языке Российской Федерации

Законодательство Российской Федерации о государственном языке Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, Закона Российской Федерации от 25 октября 1991 года N 1807-1 "О языках народов Российской Федерации" и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих проблемы языка.

Статья 3. Сферы использования государственного языка Российской Федерации

1. Государственный язык Российской Федерации подлежит обязательному использованию:

1) в деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, в том числе в деятельности по ведению делопроизводства;

2) в наименованиях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности;

3) при подготовке и проведении выборов и референдумов;

4) в конституционном, гражданском, уголовном, административном судопроизводстве, судопроизводстве в арбитражных судах, делопроизводстве в федеральных судах, судопроизводстве и делопроизводстве у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации;

5) при официальном опубликовании международных договоров Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов;

6) во взаимоотношениях федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности и граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, общественных объединений;

7) при написании наименований географических объектов, нанесении надписей на дорожные знаки;

8) при оформлении документов, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации, изготовлении бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния, оформлении документов об образовании, выдаваемых имеющими государственную аккредитацию образовательными учреждениями, а также других документов, оформление которых в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляется на государственном языке Российской Федерации, при оформлении адресов отправителей и получателей телеграмм и почтовых отправлений, пересылаемых в пределах Российской Федерации, почтовых переводов денежных средств;

9) в деятельности общероссийских, региональных и муниципальных организаций телерадиовещания, редакций общероссийских, региональных и муниципальных периодических печатных изданий, за исключением деятельности организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий, учрежденных специально для осуществления теле- и (или) радиовещания либо издания печатной продукции на государственных языках республик, находящихся в составе Российской Федерации, других языках народов Российской Федерации или иностранных языках, а также за исключением случаев, если использование лексики, не соответствующей нормам русского языка как государственного языка Российской Федерации, является неотъемлемой частью художественного замысла;

10) в рекламе;

11) в иных определенных федеральными законами сферах.

2. В случаях использования в сферах, указанных в части 1 настоящей статьи, наряду с государственным языком Российской Федерации государственного языка республики, находящейся в составе Российской Федерации, других языков народов Российской Федерации или иностранного языка тексты на русском языке и на государственном языке республики, находящейся в составе Российской Федерации, других языках народов Российской Федерации или иностранном языке, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, должны быть идентичными по содержанию и техническому оформлению, выполнены разборчиво, звуковая информация (в том числе в аудио- и аудиовизуальных материалах, теле- и радиопрограммах) на русском языке и указанная информация на государственном языке республики, находящейся в составе Российской Федерации, других языках народов Российской Федерации или иностранном языке, если иное не установлено законодательством Российской Федерации, также должна быть идентичной по содержанию, звучанию и способам передачи.

3. Положения части 2 настоящей статьи не распространяются на фирменные наименования, товарные знаки, знаки обслуживания, а также теле- и радиопрограммы, аудио- и аудиовизуальные материалы, печатные издания, предназначенные для обучения государственным языкам республик, находящихся в составе Российской Федерации, другим языкам народов Российской Федерации или иностранным языкам.

#### Статья 4. Защита и поддержка государственного языка Российской Федерации

В целях защиты и поддержки государственного языка Российской Федерации федеральные органы государственной власти в пределах своей компетенции:

1) обеспечивают функционирование государственного языка Российской Федерации на всей территории Российской Федерации;

2) разрабатывают и принимают федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, разрабатывают и реализуют направленные на защиту и поддержку государственного языка Российской Федерации соответствующие федеральные целевые программы;

3) принимают меры, направленные на обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации;

4) принимают меры по совершенствованию системы образования и системы подготовки специалистов в области русского языка и преподавателей русского языка как иностранного языка, а также осуществляют подготовку научно-педагогических кадров для образовательных учреждений с обучением на русском языке за пределами Российской Федерации;

5) содействуют изучению русского языка за пределами Российской Федерации;

6) осуществляют государственную поддержку издания словарей и грамматик русского языка;

7) осуществляют контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о государственном языке Российской Федерации;

8) принимают иные меры по защите и поддержке государственного языка Российской Федерации.

Статья 5. Обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации

1. Обеспечение права граждан Российской Федерации на пользование государственным языком Российской Федерации предусматривает:

1) получение образования на русском языке в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

2) получение информации на русском языке в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органах, органах местного самоуправления, организациях всех форм собственности;

3) получение информации на русском языке через общероссийские, региональные и муниципальные средства массовой информации. Данное положение не распространяется на средства массовой информации, учрежденные специально для осуществления теле- и (или) радиовещания либо издания печатной продукции на государственных языках республик, находящихся в составе Российской Федерации, других языках народов Российской Федерации или иностранных языках.

2. Лицам, не владеющим государственным языком Российской Федерации, при реализации и защите их прав и законных интересов на территории Российской Федерации в случаях, предусмотренных федеральными законами, обеспечивается право на пользование услугами переводчиков.

Статья 6. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о государственном языке Российской Федерации

1. Принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, направленных на ограничение использования русского языка как государственного языка Российской Федерации, а также иные действия и нарушения, препятствующие осуществлению права граждан на пользование государственным языком Российской Федерации, влекут за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

2. Нарушение настоящего Федерального закона влечет за собой ответственность, установленную законодательством Российской Федерации.

Статья 7. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации В.ПУТИН  
Москва, Кремль

## **О языках народов Российской Федерации.**

**Федеральный закон РФ № 1807 – 1 от 25 октября 1991 года. В ред. Федеральных законов от 24.07.1998 № 126-ФЗ, от 11.12.2002 № 165-ФЗ**

### **Вводная часть**

Языки народов Российской Федерации - национальное достояние Российского государства.

Языки народов Российской Федерации находятся под защитой государства.

Государство на всей территории Российской Федерации способствует развитию национальных языков, двуязычия и многоязычия.

Настоящий Закон направлен на создание условий для сохранения и равноправного и самобытного развития языков народов Российской Федерации и призван стать основой для формирования системы правового регулирования деятельности юридических и физических лиц, разработки нормативных правовых актов в целях реализации положений настоящего Закона.

В Российской Федерации недопустимы пропаганда вражды и пренебрежения к любому языку, создание противоречащих конституционно установленным принципам национальной политики препятствий, ограничений и привилегий в использовании языков, иные нарушения законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации. (преамбула в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

### **Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

Статья 1. Законодательство Российской Федерации о языках народов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Законодательство Российской Федерации о языках народов Российской Федерации основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации и состоит из настоящего Закона, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. (п. 1 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Настоящий Закон охватывает сферы языкового общения, подлежащие правовому регулированию, и не устанавливает юридические нормы использования языков народов Российской Федерации в межличностных неофициальных взаимоотношениях, а также в деятельности общественных и религиозных объединений и организаций. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 2. Государственные гарантии равноправия языков народов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Равноправие языков народов Российской Федерации - совокупность прав народов и личности на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения.

2. Российская Федерация гарантирует всем ее народам независимо от их численности равные права на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения.

3. Российская Федерация гарантирует каждому право на использование родного языка, свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества независимо от его происхождения, социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания.

4. Равноправие языков народов Российской Федерации охраняется законом. Никто не вправе устанавливать ограничения или привилегии при использовании того или иного языка, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Нормы, устанавливаемые настоящим Законом, распространяются на граждан Российской Федерации, а также на иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации.

#### Статья 3. Правовое положение языков

1. Государственным языком Российской Федерации на всей ее территории является русский язык. (п. 1 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Республики вправе устанавливать в соответствии с Конституцией Российской Федерации свои государственные языки. (п. 2 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. Субъекты Российской Федерации в соответствии с настоящим Законом вправе принимать законы и иные нормативные правовые акты о защите прав граждан на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества. (п. 3 введен Федеральным законом от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

4. В местностях компактного проживания населения, не имеющего своих национально-государственных и национально-территориальных образований или живущего за их пределами, наряду с русским языком и государственными языками республик, в официальных сферах общения может использоваться язык населения данной местности. Порядок использования языков в таких местностях определяется законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

5. Государство признает равные права всех языков народов Российской Федерации на их сохранение и развитие. Все языки народов Российской Федерации пользуются поддержкой государства. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

---

Положения пункта 6 о строении алфавита государственных языков республик на графической основе кириллицы и возможности установления иных графических основ алфавитов данных языков федеральными законами признаны не противоречащими Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 N 16-П.

---

6. В Российской Федерации алфавиты государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик строятся на графической основе кириллицы. Иные графические основы алфавитов государственного языка Российской Федерации и государственных языков республик могут устанавливаться федеральными законами. (п. 6 введен Федеральным законом от 11.12.2002 N 165-ФЗ)

#### Статья 4. Гарантии защиты языков народов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Языки народов Российской Федерации пользуются защитой государства. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации гарантируют и обеспечивают социальную, экономическую и юридическую защиту всех языков народов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Социальная защита языков предусматривает проведение научно обоснованной языковой политики, направленной на сохранение, развитие и изучение всех языков народов

Российской Федерации на территории Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. Экономическая защита языков предполагает целевое бюджетное и иное финансовое обеспечение государственных и научных программ сохранения и развития языков народов Российской Федерации, проведение в этих целях льготной налоговой политики. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

4. Юридическая защита языков предполагает обеспечение ответственности юридических и физических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 5. Гарантии прав граждан Российской Федерации вне зависимости от их знания языка (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Государство гарантирует гражданам Российской Федерации осуществление основных политических, экономических, социальных и культурных прав вне зависимости от их знания какого-либо языка. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Знание или незнание языка не может служить основанием для ограничения языковых прав граждан Российской Федерации. Нарушение языковых прав народов и личности влечет за собой ответственность согласно закону. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 6. Компетенция Российской Федерации в сфере охраны, изучения и использования языков народов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Ведению Российской Федерации в лице высших органов государственной власти Республики в сфере охраны и использования языков народов Российской Федерации подлежат: (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

установление общих принципов законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации; (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

обеспечение функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации; (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

содействие развитию государственных языков республик; (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

создание условий для сохранения и развития языков малочисленных народов и этнических групп, не имеющих своих национально-государственных и национально-территориальных образований или проживающих за их пределами;

содействие изучению языков народов Российской Федерации за пределами Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 7. Программы сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Правительство Российской Федерации разрабатывает федеральные целевые программы сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации и осуществляет меры по реализации таких программ. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут разрабатывать соответствующие региональные целевые программы.

В программах сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации предусматриваются обеспечение функционирования русского языка как государственного языка Российской Федерации, государственных языков республик и иных языков народов Российской Федерации, содействие изданию литературы на языках народов Российской Федерации, финансирование научных исследований в области сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации, создание условий для распространения через средства массовой информации сообщений и материалов на языках народов Российской Федерации, подготовка специалистов в указанной области,



совершенствование системы образования в целях развития языков народов Российской Федерации и иные меры.

2. Средства на финансирование федеральных целевых программ сохранения, изучения и развития языков народов Российской Федерации или соответствующих региональных целевых программ предусматриваются федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год или законами субъектов Российской Федерации.

## Глава II. ПРАВА ГРАЖДАН ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЯЗЫКОВ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

### Статья 8. Право на выбор языка общения

В сферах общения, подлежащих правовому регулированию в соответствии с настоящим Законом, право выбора и использования языка общения гражданами Российской Федерации определяется законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

### Статья 9. Право на выбор языка воспитания и обучения

1. Граждане Российской Федерации имеют право свободного выбора языка воспитания и обучения. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Граждане Российской Федерации имеют право на получение основного общего образования на родном языке, а также на выбор языка обучения в пределах возможностей, предоставляемых системой образования.

Право граждан Российской Федерации на получение образования на родном языке обеспечивается созданием необходимого числа соответствующих образовательных учреждений, классов, групп, а также созданием условий для их функционирования. (п. 2 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. Право выбора образовательного учреждения с тем или иным языком воспитания и обучения детей принадлежит родителям или лицам, их заменяющим в соответствии с законодательством Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

4. Язык (языки), на котором ведется воспитание и обучение в образовательном учреждении, определяется учредителем (учредителями) образовательного учреждения и (или) уставом образовательного учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. (п. 4 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

5. Гражданам Российской Федерации, проживающим за пределами своих национально-государственных и национально-территориальных образований, а также не имеющим таковых, представителям малочисленных народов и этнических групп государство оказывает содействие в организации различных форм воспитания и обучения на родном языке независимо от их количества и в соответствии с их потребностями. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

### Статья 10. Изучение и преподавание языков народов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Государство обеспечивает гражданам Российской Федерации условия для изучения и преподавания родного языка и других языков народов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Русский язык как государственный язык Российской Федерации изучается в общеобразовательных учреждениях и образовательных учреждениях профессионального образования. В имеющих государственную аккредитацию образовательных учреждениях, за исключением дошкольных образовательных учреждений, изучение русского языка как

государственного языка Российской Федерации регулируется государственными образовательными стандартами. (п. 2 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. Преподавание государственных и иных языков в республиках осуществляется в соответствии с их законодательством. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

4. Каждый народ Российской Федерации, не имеющий своей письменности, обладает правом создавать письменность на родном языке. Государство обеспечивает для этого необходимые условия. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

5. Государство создает условия для научных исследований всех языков народов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

### Глава III. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РАБОТЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 11. Язык работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Работа в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления осуществляется на государственном языке Российской Федерации.

В органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик наряду с государственным языком Российской Федерации могут употребляться государственные языки республик. (п. 1 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. На заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, комитетов и комиссий палат, на парламентских слушаниях члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы вправе выступать на государственных языках республик или иных языках народов Российской Федерации при обеспечении перевода выступления на государственный язык Российской Федерации в соответствии с регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации. (п. 2 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. Языком проектов федеральных конституционных законов, проектов федеральных законов, проектов актов палат Федерального Собрания Российской Федерации, внесенных на рассмотрение Государственной Думы и переданных на рассмотрение Совета Федерации, является государственный язык Российской Федерации. (п. 3 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 12. Язык официального опубликования федеральных конституционных законов, федеральных законов и иных правовых актов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации официально публикуются на государственном языке Российской Федерации.

В республиках указанные правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на государственных языках республик.

Статья 13. Язык официального опубликования законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Законы и иные нормативные правовые акты республик наряду с официальным опубликованием на государственном языке Российской Федерации могут официально публиковаться на государственных языках республик.

2. Законы и иные нормативные правовые акты краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов официально публикуются на государственном языке Российской Федерации.

В необходимых случаях указанные нормативные правовые акты наряду с официальным опубликованием могут публиковаться на языках народов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 14. Язык подготовки и проведения выборов и референдумов в Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. При подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации используется государственный язык Российской Федерации. При подготовке и проведении выборов и референдумов в Российской Федерации республики наряду с государственным языком Российской Федерации вправе использовать государственные языки республик и языки народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания; иные субъекты Российской Федерации наряду с государственным языком Российской Федерации вправе использовать также языки народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания.

2. Избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме печатаются на государственном языке Российской Федерации. По решению соответствующей избирательной комиссии, комиссии референдума бюллетени печатаются на государственном языке Российской Федерации и на государственном языке соответствующей республики, а в необходимых случаях также на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Если для избирательного участка, участка референдума бюллетени печатаются на двух и более языках, текст на государственном языке Российской Федерации должен помещаться в каждом избирательном бюллетене, бюллетене для голосования на референдуме. Протоколы итогов голосования, результатов выборов и референдумов оформляются на государственном языке Российской Федерации, а при необходимости также на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания.

Глава IV. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОРГАНИЗАЦИЙ, ПРЕДПРИЯТИЙ И УЧРЕЖДЕНИЙ (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 15. Использование языков в работе государственных органов, организаций, предприятий и учреждений

1. В деятельности государственных органов, организаций, предприятий и учреждений Российской Федерации используются государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик и иные языки народов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Гражданам Российской Федерации, не владеющим государственным языком Российской Федерации и государственным языком республики, предоставляется право выступать на заседании, совещании, собрании в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях на том языке, которым они владеют. В случае необходимости обеспечивается соответствующий перевод. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. Гражданам Российской Федерации, не владеющим тем языком, на котором ведется заседание, совещание, собрание в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях, в случае необходимости обеспечивается перевод на приемлемый для этих граждан язык или на государственный язык Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

4. Граждане Российской Федерации вправе обращаться в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации с предложениями, заявлениями, жалобами на государственном языке Российской Федерации, родном языке или на любом другом языке народов Российской Федерации, которым они владеют. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

5. Ответы на предложения, заявления и жалобы граждан Российской Федерации, направленные в государственные органы, организации, на предприятия и в учреждения Российской Федерации, даются на языке обращения. В случае невозможности дать ответ на языке обращения используется государственный язык Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

6. Положениями о языковых квалификационных требованиях Российской Федерации и республик могут предусматриваться определенные ограничения и нормы по использованию языков в сфере профессионального общения. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

#### Статья 16. Использование языков в официальном делопроизводстве

1. На территории Российской Федерации официальное делопроизводство в государственных органах, организациях, на предприятиях и в учреждениях ведется на русском языке как государственном языке Российской Федерации. Официальное делопроизводство в республиках ведется также на государственных языках данных республик. Порядок использования языков в официальном делопроизводстве определяется законодательством Российской Федерации и республик. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Тексты документов (бланков, печатей, штампов, штемпелей) и вывесок с наименованиями государственных органов, организаций, предприятий и учреждений оформляются на государственном языке Российской Федерации, государственных языках республик и иных языках народов Российской Федерации, определяемых законодательством республик. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. В необходимых случаях официальное делопроизводство в субъектах Российской Федерации наряду с государственным языком Российской Федерации, государственными языками республик может вестись на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания. Порядок использования языков народов Российской Федерации в официальном делопроизводстве на указанных территориях определяется законодательством субъектов Российской Федерации. (п. 3 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

4. Документы, удостоверяющие личность гражданина Российской Федерации, записи актов гражданского состояния, трудовые книжки, а также документы об образовании, военные билеты и другие документы оформляются с учетом национальных традиций именования на государственном языке Российской Федерации, а на территории республики, установившей свой государственный язык, оформление указанных документов наряду с государственным языком Российской Федерации может вестись на государственном языке республики. (п. 4 в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

#### Статья 17. Использование языков в официальной переписке

Официальная переписка и иные формы официальных взаимоотношений между государственными органами, организациями, предприятиями, учреждениями субъектов Российской Федерации с адресатами в Российской Федерации ведутся на государственном языке Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 18. Язык судопроизводства и делопроизводства в судах и делопроизводства в правоохранительных органах (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Судопроизводство и делопроизводство в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, других федеральных арбитражных судах, военных судах, а также делопроизводство в правоохранительных органах Российской Федерации ведется на государственном языке Российской Федерации. Судопроизводство и делопроизводство в других федеральных судах общей юрисдикции могут вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится соответствующий суд.

2. Судопроизводство и делопроизводство у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации, а также делопроизводство в правоохранительных органах субъектов Российской Федерации ведется на государственном языке Российской Федерации или на государственном языке республики, на территории которой находится соответствующий суд или правоохранительный орган.

3. Лица, участвующие в деле и не владеющие языком, на котором ведутся судопроизводство и делопроизводство в судах, а также делопроизводство в правоохранительных органах, вправе выступать и давать объяснения на родном языке или на любом свободно избранном ими языке общения, а также пользоваться услугами переводчика.

#### Статья 19. Использование языков в нотариальном делопроизводстве

1. Правила определения языка судопроизводства распространяются на язык нотариального делопроизводства в государственных нотариальных конторах и в других государственных органах, выполняющих функции нотариального делопроизводства.

2. Документы оформляются на государственном языке Российской Федерации, если гражданин, обратившийся за совершением нотариального действия, не владеет тем языком, на котором ведется делопроизводство. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

#### Статья 20. Язык средств массовой информации

1. Издание всероссийских газет и журналов, передачи всероссийского телевидения и радиовещания осуществляются на русском языке как государственном языке Российской Федерации. Всероссийские газеты и журналы могут также по усмотрению учредителей издаваться на иных языках. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. В средствах массовой информации субъектов Российской Федерации используются русский язык, государственные языки республик, а также иные языки народов, проживающих на их территориях. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. При переводе и дублировании кино- и видеопроизведения используются государственный язык Российской Федерации, государственные языки республик и другие языки с учетом интересов населения. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

4. Порядок использования языков в средствах массовой информации определяется законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

#### Статья 21. Языки, используемые в сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики

1. В сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики на всей территории Российской Федерации применяется русский язык как государственный язык Российской Федерации, а также другие языки в соответствии с международными и межреспубликанскими договорами Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. В сферах промышленности, связи, транспорта и энергетики на местном уровне наряду с государственным языком Российской Федерации, государственными языками республик могут употребляться другие языки с учетом интересов местного населения. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 22. Языки, используемые в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности

1. Порядок использования языков в сфере обслуживания и в коммерческой деятельности определяется законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Отказ в обслуживании граждан под предлогом незнания языка недопустим и влечет за собой ответственность согласно законодательству Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Делопроизводство в сфере обслуживания и коммерческой деятельности ведется на государственном языке Российской Федерации и иных языках, предусмотренных договорами между деловыми партнерами. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Глава V. ЯЗЫК НАИМЕНОВАНИЙ ГЕОГРАФИЧЕСКИХ ОБЪЕКТОВ, НАДПИСЕЙ, ДОРОЖНЫХ И ИНЫХ УКАЗАТЕЛЕЙ (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 23. Язык наименований географических объектов, надписей, дорожных и иных указателей (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Написание наименований географических объектов и оформление надписей, дорожных и иных указателей производятся на государственном языке Российской Федерации. Республики вправе написание наименований географических объектов и оформление надписей, дорожных и иных указателей производить на государственных языках республик наряду с государственным языком Российской Федерации.

2. Субъекты Российской Федерации в необходимых случаях вправе написание наименований географических объектов и оформление надписей, дорожных и иных указателей наряду с государственным языком Российской Федерации производить на языках народов Российской Федерации на территориях их компактного проживания.

3. Порядок использования языков при написании наименований географических объектов и оформлении надписей, дорожных и иных указателей определяется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 24. Обязанности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по обеспечению написания наименований географических объектов и оформления надписей, дорожных и иных указателей (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны обеспечивать написание наименований географических объектов, оформление и поддержание в надлежащем порядке надписей, дорожных и иных указателей в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и международными стандартами.

Статья 25. Исключена. - Федеральный закон от 24.07.1998 N 126-ФЗ.

Глава VI. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЯЗЫКОВ В ОТНОШЕНИЯХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ЗАРУБЕЖНЫМИ СТРАНАМИ, МЕЖДУНАРОДНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ, СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 26. Использование языков в отношениях Российской Федерации с зарубежными странами и международными организациями (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

1. Деятельность зарубежных представительств Российской Федерации, внешнеполитических, внешнеэкономических и иных учреждений Российской Федерации осуществляется на государственном языке Российской Федерации и на языке соответствующей страны. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

2. Договоры, соглашения и иные международные акты, заключаемые от имени Российской Федерации, оформляются на государственном языке Российской Федерации и на языке другой договаривающейся стороны либо на иных языках по взаимной договоренности сторон. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

3. В переговорах от имени Российской Федерации с представителями других стран, международных организаций используются государственный язык Российской Федерации и иные языки по взаимной договоренности сторон и в соответствии с международными соглашениями. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 27. Язык, используемый в отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

В отношениях Российской Федерации с субъектами Российской Федерации используется государственный язык Российской Федерации.

Глава VII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ О ЯЗЫКАХ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Статья 28. Ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о языках народов Российской Федерации

Действия юридических и физических лиц, нарушающих законодательство Российской Федерации о языках народов Российской Федерации, влекут за собой ответственность и обжалуются в установленном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. (в ред. Федерального закона от 24.07.1998 N 126-ФЗ)

Президент РСФСР  
Б.ЕЛЬЦИН  
Москва, Дом Советов РСФСР  
25 октября 1991 года  
N 1807-1

## **О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации.**

Федеральный закон № 82-ФЗ от 30 апреля 1999 года. В ред. Федеральных законов от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 26.06.2007 № 118-ФЗ

Настоящий Федеральный закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации устанавливает правовые основы гарантий самобытного социально-экономического и культурного развития коренных малочисленных народов Российской Федерации, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов.

Статья 1. Основные понятия

В настоящем Федеральном законе применяются следующие основные понятия:

1) коренные малочисленные народы Российской Федерации (далее - малочисленные народы) - народы, проживающие на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие в Российской Федерации менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями.

Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации утверждается Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают эти народы.

Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на ее территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации;

2) традиционный образ жизни малочисленных народов (далее - традиционный образ жизни) - исторически сложившийся способ жизнеобеспечения малочисленных народов, основанный на историческом опыте их предков в области природопользования, самобытной социальной организации проживания, самобытной культуры, сохранения обычаев и верований;

3) исконная среда обитания малочисленных народов - исторически сложившийся ареал, в пределах которого малочисленные народы осуществляют культурную и бытовую жизнедеятельность и который влияет на их самоидентификацию, образ жизни;

4) общины и иные формы общественного самоуправления (далее - общины малочисленных народов) - формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому принципам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры;

5) уполномоченные представители малочисленных народов - физические лица или организации, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации представляют интересы этих народов;

6) этнологическая экспертиза - научное исследование влияния изменений исконной среды обитания малочисленных народов и социально-культурной ситуации на развитие этноса.

Статья 2. Законодательство Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов

Законодательство Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов основывается на соответствующих нормах Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Сфера действия настоящего Федерального закона

1. Действие настоящего Федерального закона распространяется на лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся традиционными промыслами.

Действие настоящего Федерального закона распространяется также на лиц, которые относятся к малочисленным народам, постоянно проживают в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов и для которых традиционное хозяйствование и занятие традиционными промыслами являются подсобными



видами деятельности по отношению к основному виду деятельности в других отраслях народного хозяйства, социально-культурной сфере, органах государственной власти или органах местного самоуправления.

2. Действие настоящего Федерального закона распространяется на органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, должностных лиц.

3. Положения настоящего Федерального закона могут распространяться на лиц, не относящихся к малочисленным народам, но постоянно проживающих в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов, в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Статья 4. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Федеральные органы государственной власти в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов имеют право:

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

1) принимать федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов.

К разработке и экспертизе проектов указанных федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации могут привлекаться уполномоченные представители малочисленных народов;

2) принимать федеральные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, развития, сохранения и возрождения их языков, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования, использования и охраны земель и других природных ресурсов.

Осуществление указанных программ обеспечивается за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников.

К реализации указанных программ могут привлекаться органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления с передачей им необходимых материальных и финансовых средств, а также уполномоченные представители малочисленных народов;

3) оказывать малочисленным народам в установленном Правительством Российской Федерации порядке целевую поддержку за счет средств федерального бюджета, направленную на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов, осуществлять контроль за использованием указанных средств;

4) устанавливать порядок создания, реорганизации и ликвидации организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

5) устанавливать по согласованию с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и уполномоченными представителями малочисленных народов ограничения нетрадиционной для малочисленных народов хозяйственной деятельности организаций, находящихся в федеральной собственности, в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

6) решать вопросы возмещения убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов деятельностью организаций, находящихся в федеральной собственности;

7) устанавливать ответственность органов государственной власти Российской Федерации и их должностных лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о гарантиях прав малочисленных народов;

8) обеспечивать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам о малочисленных народах законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации о защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

9) совершенствовать законодательство Российской Федерации о мерах по недопущению действий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, физических и юридических лиц, направленных на насильственную ассимиляцию, геноцид и этноцид малочисленных народов, экоцид их исконной среды обитания;

10) утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

11) проводить единую политику в области разработки и реализации федеральных и региональных программ использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов, оценки природных ресурсов, ведения землеустройства, ведения земельного кадастра и мониторинга указанных земель;

12) утратил силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 N 118-ФЗ.

Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов имеют право:

1) утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

2) участвовать в реализации федеральных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и принимать региональные программы социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, а также использования и охраны земель традиционного природопользования малочисленных народов и других природных ресурсов;

3) в пределах своих полномочий ограничивать хозяйственную деятельность организаций всех форм собственности в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

4) участвовать в регулировании отношений между бюджетами субъектов Российской Федерации и бюджетами органов местного самоуправления по выделению средств на социально-экономическое и культурное развитие малочисленных народов, защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

5) регулировать порядок передачи собственности субъектов Российской Федерации общинам малочисленных народов и лицам, относящимся к малочисленным народам;

6) утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

7) утратил силу. - Федеральный закон от 26.06.2007 N 118-ФЗ;

8) создавать на общественных началах при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации советы представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов;

9) утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

10) наделять органы местного самоуправления отдельными полномочиями по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов с передачей указанным органам необходимых материальных и финансовых средств;

11) - 12) утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 7. Полномочия органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Органы местного самоуправления в соответствии с федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и в пределах своих полномочий вправе:

1) утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

2) принимать участие в реализации федеральных и региональных программ социально-экономического и культурного развития малочисленных народов и в осуществлении контроля за использованием материальных и финансовых средств, выделяемых в соответствии с указанными программами, а также за использованием и охраной земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

3) осуществлять контроль за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов;

(в ред. Федерального закона от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

4) - 5) утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

6) устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности. (п. 6 введен Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Статья 8. Права малочисленных народов, объединений малочисленных народов и лиц, относящихся к малочисленным народам, на защиту их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов

1. Малочисленные народы, объединения малочисленных народов в целях защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов имеют право:

1) безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации; (в ред. Федерального закона от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

2) участвовать в осуществлении контроля за использованием земель различных категорий, необходимых для осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами малочисленных народов, и общераспространенных полезных ископаемых в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

3) участвовать в осуществлении контроля за соблюдением федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации об охране окружающей природной среды при промышленном использовании земель и природных ресурсов, строительстве и

реконструкции хозяйственных и других объектов в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

4) получать от органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций всех форм собственности, международных организаций, общественных объединений и физических лиц материальные и финансовые средства, необходимые для социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов;

5) участвовать через уполномоченных представителей малочисленных народов в подготовке и принятии органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления решений по вопросам защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов;

6) участвовать в проведении экологических и этнологических экспертиз при разработке федеральных и региональных государственных программ освоения природных ресурсов и охраны окружающей природной среды в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов;

7) делегировать уполномоченных представителей малочисленных народов в советы представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

8) на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;

9) получать от государства помощь для реформирования всех форм воспитания и обучения подрастающего поколения малочисленных народов с учетом традиционных образа жизни и хозяйствования малочисленных народов.

2. Лица, относящиеся к малочисленным народам, в целях защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов имеют право:

1) безвозмездно пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, и общераспространенными полезными ископаемыми в порядке, установленном федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации; (в ред. Федерального закона от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

2) участвовать в формировании и деятельности советов представителей малочисленных народов при органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

3) на возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания малочисленных народов хозяйственной деятельностью организаций всех форм собственности, а также физическими лицами;

4) пользоваться необходимыми малочисленным народам для защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов льготами по землепользованию и природопользованию, установленными федеральным законодательством, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления;

5) на первоочередной прием на работу по своей специальности в организации традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов, создаваемые в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

6) в порядке, установленном гражданским законодательством, создавать хозяйственные товарищества и общества, производственные и потребительские кооперативы, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся промыслами малочисленных народов совместно с лицами, не относящимися к малочисленным народам, при условии, что в создаваемых организациях не менее половины рабочих мест будет предоставляться лицам, относящимся к малочисленным народам;

7) на первоочередное приобретение в собственность организаций традиционных отраслей хозяйствования и традиционных промыслов малочисленных народов в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности;

8) получать социальное обслуживание в порядке, устанавливаемом законодательством Российской Федерации;

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

9) получать бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в рамках Программы государственных гарантий обязательного медицинского страхования. (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

---

КонсультантПлюс: примечание.

Об особенностях направления на альтернативную гражданскую службу граждан, относящихся к коренным малочисленным народам, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся традиционными промыслами, см. Положение о порядке прохождения альтернативной гражданской службы, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 28.05.2004 N 256.

---

Статья 9. Право лиц, относящихся к малочисленным народам, на замену военной службы альтернативной гражданской службой

Лица, относящиеся к малочисленным народам, ведущие традиционный образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Статья 10. Права лиц, относящихся к малочисленным народам, на сохранение и развитие своей самобытной культуры

Лица, относящиеся к малочисленным народам, объединения малочисленных народов в целях сохранения и развития своей самобытной культуры и в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе:

1) сохранять и развивать родные языки;

2) создавать общественные объединения, культурные центры и национально-культурные автономии малочисленных народов, фонды развития малочисленных народов и фонды финансовой помощи малочисленным народам;

3) создавать в соответствии с законодательством Российской Федерации и со своими материальными и финансовыми возможностями учебные группы, состоящие из лиц, относящихся к малочисленным народам, для их обучения традиционным хозяйствованию и промыслам малочисленных народов;

4) получать и распространять информацию на родных языках, создавать средства массовой информации;

5) соблюдать свои традиции и совершать религиозные обряды, не противоречащие федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации, содержать и охранять культовые места;

6) устанавливать и развивать связи с представителями малочисленных народов, проживающих на территориях других субъектов Российской Федерации, а также за пределами территории Российской Федерации.

Статья 11. Территориальное общественное самоуправление малочисленных народов (в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

В целях социально-экономического и культурного развития, защиты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, а также для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения лица, относящиеся к малочисленным народам, в местах их компактного проживания вправе в соответствии с федеральными законами осуществлять территориальное общественное самоуправление малочисленных народов с учетом национальных, исторических и иных традиций.

Статья 12. Общины малочисленных народов и иные объединения малочисленных народов

1. Лица, относящиеся к малочисленным народам, вправе создавать на добровольной основе общины малочисленных народов и иные объединения малочисленных народов в соответствии со своими национальными, историческими и культурными традициями в целях социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов.

2. Особенности организации и деятельности общин малочисленных народов и иных объединений малочисленных народов регулируются федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

---

КонсультантПлюс: примечание.

По вопросу, касающемуся общих принципов организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего востока Российской Федерации, см. Федеральный закон от 20.07.2000 N 104-ФЗ.

---

Статья 13. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 14. Судебная защита прав малочисленных народов

Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами.

При рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов.

Статья 15. Приведение правовых актов в соответствие с настоящим Федеральным законом

Предложить Президенту Российской Федерации и поручить Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Статья 16. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент  
Российской Федерации  
Б.ЕЛЬЦИН  
Москва, Кремль  
30 апреля 1999 года  
N 82-ФЗ

## **Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.**

**Федеральный закон № 104-ФЗ от 20 июля 2000 года. В ред. Федеральных законов от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ**

Настоящий Федеральный закон устанавливает общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, создаваемых в целях защиты исконной среды обитания, традиционного образа жизни, прав и законных интересов указанных коренных малочисленных народов, а также определяет правовые основы общинной формы самоуправления и государственные гарантии его осуществления.

### **Статья 1. Основные понятия**

В настоящем Федеральном законе используются следующие понятия:

коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - малочисленные народы) - народы, проживающие в районах Севера, Сибири и Дальнего Востока на территориях традиционного расселения своих предков, сохраняющие традиционные образ жизни, хозяйствование и промыслы, насчитывающие менее 50 тысяч человек и осознающие себя самостоятельными этническими общностями;

представители других этнических общностей - представители этнических общностей, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие в районах проживания этих народов и осуществляющие традиционное хозяйствование малочисленных народов;

общины малочисленных народов - формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды обитания, сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйствования, промыслов и культуры;

семейные (родовые) общины малочисленных народов - формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, объединяемых по кровнородственному признаку, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся традиционными промыслами;

территориально-соседские общины малочисленных народов - формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам, постоянно проживающих (компактно и (или) дисперсно) на территориях традиционного расселения малочисленных народов, ведущих традиционный образ жизни, осуществляющих традиционное хозяйствование и занимающихся традиционными промыслами;

союзы (ассоциации) общин малочисленных народов - межрегиональные, региональные и местные объединения общин малочисленных народов.

### **Статья 2. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом**

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области организации, деятельности, реорганизации и ликвидации общин малочисленных народов.

### Статья 3. Сфера действия настоящего Федерального закона

Действие настоящего Федерального закона распространяется на все общины малочисленных народов, в том числе созданные до его вступления в силу, а также на союзы (ассоциации) общин малочисленных народов.

### Статья 4. Законодательство Российской Федерации об общинах малочисленных народов

1. Законодательство Российской Федерации об общинах малочисленных народов состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

2. Решения по вопросам внутренней организации общины малочисленных народов и взаимоотношений между ее членами могут приниматься на основании традиций и обычаев малочисленных народов, не противоречащих федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации и не наносящих ущерба интересам других этносов и граждан.

### Статья 5. Принципы организации и деятельности общин малочисленных народов

Организация и деятельность общин малочисленных народов основываются на принципах:

равенства общин малочисленных народов перед законом вне зависимости от видов их деятельности и количества членов общины малочисленных народов;

добровольности, равноправия, самоуправления и законности;

свободы в определении своей внутренней структуры, форм и методов своей деятельности;

гласности.

Деятельность общин носит некоммерческий характер.

### Статья 6. Ограничение на организацию и деятельность общин малочисленных народов

Запрещаются организация и деятельность общин малочисленных народов в других целях, кроме целей, обозначенных настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации, учредительными документами соответствующей общины малочисленных народов.

### Статья 7. Взаимоотношения общин малочисленных народов с органами государственной власти и органами местного самоуправления

1. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни, прав и законных интересов малочисленных народов могут оказывать помощь общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов в виде:

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

абзацы второй - третий утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ;

заключения с общинами малочисленных народов, союзами (ассоциациями) общин малочисленных народов договоров на выполнение работ и предоставление услуг в соответствии с гражданским законодательством;

(в ред. Федерального закона от 02.02.2006 N 19-ФЗ)

целевой подготовки кадров по профессиям, необходимым общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов для самоуправления и традиционного хозяйствования малочисленных народов;



бесплатной консультативной помощи по вопросам традиционного хозяйствования малочисленных народов;

социального заказа на разработку и реализацию региональных и местных программ социально-экономической помощи общинам малочисленных народов, размещаемого в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

(в ред. Федерального закона от 02.02.2006 N 19-ФЗ)

Абзац утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

2. Утратил силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

3. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица не вправе вмешиваться в деятельность общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Действия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие самостоятельность общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов, могут быть обжалованы в порядке, установленном федеральным законодательством.

#### Статья 8. Организация общин малочисленных народов

1. Общины малочисленных народов организуются на добровольной основе по инициативе лиц, относящихся к малочисленным народам, достигших возраста 18 лет. Воля к вступлению в общину малочисленных народов должна быть выражена в виде письменного заявления или в виде записи в протоколе общего собрания (схода) членов общины малочисленных народов (собрания уполномоченных представителей малочисленных народов).

Общины малочисленных народов организуются без ограничения срока деятельности, если иное не установлено учредительными документами общины.

2. Учредителями общин малочисленных народов могут выступать только лица, относящиеся к малочисленным народам, достигшие возраста 18 лет. Число учредителей не может быть менее трех.

Иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть учредителями общин малочисленных народов.

Учредителями не могут быть юридические лица.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица не могут быть учредителями общин малочисленных народов.

3. Учредительными документами общины малочисленных народов являются:

учредительный договор;

устав.

Учредительный договор заключается учредителями общины малочисленных народов, а устав утверждается общим собранием (сходом) членов общины.

В учредительных документах общины малочисленных народов должны быть определены:

наименование общины;

местонахождение;

основные виды хозяйствования.

В учредительных документах общины малочисленных народов могут содержаться и другие сведения, предусмотренные настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации.

Учредительные документы подписываются учредителями общины малочисленных народов.

С момента принятия решения об организации общины малочисленных народов она считается созданной.

Созданная община малочисленных народов подлежит обязательной государственной регистрации. После государственной регистрации община малочисленных народов приобретает права юридического лица.

4. По решению общего собрания (схода) членов общины малочисленных народов в члены общины могут приниматься лица, не относящиеся к малочисленным народам, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами малочисленных народов.

5. Отказ лица от вступления в общину малочисленных народов не может служить основанием для ограничения его права на самостоятельное осуществление традиционного хозяйствования и занятие традиционными промыслами.

#### Статья 9. Учредительное собрание общины малочисленных народов

Решения о создании общины малочисленных народов, об утверждении ее устава, о формировании органов управления и органов контроля принимаются на учредительном собрании общины малочисленных народов. На учредительном собрании общины малочисленных народов вправе присутствовать все граждане, проживающие на территории (части территории) соответствующего муниципального образования.

#### Статья 10. Устав общины малочисленных народов

1. Устав общины малочисленных народов должен определять:

- вид общины, предмет и цели ее деятельности;
- состав учредителей;
- наименование и местонахождение;
- источники формирования имущества общины и порядок его использования;
- порядок распределения доходов от реализации излишков продуктов традиционного хозяйствования и изделий традиционных промыслов;
- порядок возмещения убытков;
- условия ответственности членов общины по долгам и убыткам общины;
- порядок использования имущества в случае ликвидации общины;
- структуру и компетенцию органов управления общины, порядок принятия ими решений, перечень вопросов, решения по которым принимаются квалифицированным большинством голосов;
- порядок внесения изменений и дополнений в учредительные документы;
- периодичность проведения общего собрания (схода) членов общины;
- порядок реорганизации и ликвидации общины;
- права и обязанности членов общины;
- порядок и условия приема в члены общины и выхода из нее;
- порядок и характер участия членов общины в ее хозяйственной деятельности;
- ответственность членов общины за нарушение обязательств по личному трудовому и иному участию.

Устав общины малочисленных народов может содержать описание символики общины малочисленных народов.

В уставе общины малочисленных народов могут содержаться иные положения, относящиеся к деятельности общины, не противоречащие федеральному законодательству.

2. Об изменениях в своем уставе община малочисленных народов должна сообщить в органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления в сроки и в порядке, установленные законодательством субъектов Российской Федерации.

## Статья 11. Членство в общине малочисленных народов

1. Членство в общине малочисленных народов может быть коллективным (членство семей (родов)) и индивидуальным (членство лиц, относящихся к малочисленным народам).

Индивидуальными членами общины малочисленных народов могут быть лица, относящиеся к малочисленным народам, достигшие возраста 16 лет, ведущие традиционный для этих народов образ жизни, осуществляющие традиционное хозяйствование и занимающиеся традиционными промыслами.

Члены общины малочисленных народов имеют право выхода из нее.

В случае выхода из общины малочисленных народов члену общины и членам его семьи предоставляется доля из имущества общины малочисленных народов.

При выходе из общины одного или нескольких ее членов и выделении им доли из имущества общины должно предусматриваться сохранение за вышедшими возможности вести традиционный образ жизни и осуществлять традиционное хозяйствование.

Права и обязанности членов общины малочисленных народов, порядок и условия вступления в общину и выхода из нее определяются уставом общины малочисленных народов.

Иностранные граждане и лица без гражданства не могут быть членами общины малочисленных народов, но вправе оказывать общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов материальную, финансовую и иную помощь.

2. Принадлежность к общине малочисленных народов лиц, относящихся к малочисленным народам, не может служить основанием для ограничения их прав и свобод человека и гражданина, условием предоставления им органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления каких-либо льгот и преимуществ, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законодательством.

3. Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, их должностные лица не могут быть членами общины малочисленных народов.

## Статья 12. Права членов общины малочисленных народов

1. Члены общины малочисленных народов в соответствии с уставом общины малочисленных народов имеют право на:

участие в принятии решений общины;

участие в выборах органов управления общины и право быть избранными в эти органы;

получение доли из имущества общины или ее компенсации при выходе из общины либо при ее ликвидации;

выход из общины;

другие права, предусмотренные уставом общины.

2. Члены общины малочисленных народов в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации вправе использовать для нужд традиционных хозяйствования и промыслов объекты животного и растительного мира, общераспространенные полезные ископаемые и другие природные ресурсы.

## Статья 13. Обязанности членов общины малочисленных народов

1. Члены общины малочисленных народов обязаны:

соблюдать устав общины;

рационально использовать природные ресурсы и осуществлять природоохранные меры;

исполнять другие обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

2. Члены общины малочисленных народов отвечают по обязательствам общины малочисленных народов в пределах своей доли из имущества общины малочисленных народов.

3. Община малочисленных народов не отвечает по обязательствам ее членов.

#### Статья 14. Общее собрание (сход) членов общины малочисленных народов

1. Высшим органом управления общины малочисленных народов является общее собрание (сход) членов общины малочисленных народов.

Общее собрание (сход) членов общины малочисленных народов созывается по мере необходимости, периодичность его проведения определяется уставом.

Общее собрание (сход) членов общины малочисленных народов считается полномочным при условии участия в нем не менее половины членов общины, если уставом общины не установлены иные правила.

В уставе общины малочисленных народов может быть предусмотрен созыв общего собрания (схода) членов общины по требованию не менее одной трети ее членов.

Общее собрание (сход) членов общины малочисленных народов рассматривает все важнейшие вопросы жизнедеятельности общины малочисленных народов.

2. В исключительной компетенции общего собрания (схода) членов общины малочисленных народов находится:

- принятие устава общины;

- избрание правления (совета) общины и его председателя;

- принятие новых членов;

- исключение из общины;

- определение основных направлений деятельности общины;

- избрание ревизионной комиссии;

- принятие решений о реорганизации, ликвидации и самороспуске общины;

- утверждение решений председателя правления (совета) общины.

Уставом общины малочисленных народов к полномочиям общего собрания (схода) членов общины малочисленных народов могут быть отнесены и другие вопросы деятельности общины малочисленных народов.

#### Статья 15. Правление (совет) общины малочисленных народов

1. Органом управления общины малочисленных народов является правление (совет) общины малочисленных народов.

Правление (совет) общины малочисленных народов избирается в составе председателя правления (совета) общины и других членов правления (совета) общины на общем собрании (сходе) членов общины малочисленных народов простым большинством голосов.

Правление (совет) общины малочисленных народов организует деятельность общины малочисленных народов в перерывах между общими собраниями (сходами) членов общины малочисленных народов и проводит заседания по мере необходимости.

Полномочия правления (совета) общины малочисленных народов и срок полномочий устанавливаются уставом общины малочисленных народов.

Избранными в состав правления (совета) общины малочисленных народов считаются члены общины, получившие более половины голосов ее членов, присутствующих на общем собрании (сходе) членов общины.

2. Правление (совет) общины малочисленных народов вправе:

- рассматривать заявления граждан, изъявивших желание вступить в общину, и рекомендовать их к вступлению в общину;

- определять количество работников, привлекаемых общиной малочисленных народов по трудовым договорам, и порядок оплаты их труда в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде;

утверждать решение председателя правления (совета) общины.

Уставом общины малочисленных народов правлению (совету) общины могут быть предоставлены и иные полномочия.

Статья 16. Полномочия председателя правления (совета) общины малочисленных народов

Председатель правления (совета) общины малочисленных народов:

организует работу правления (совета) общины;

в период между заседаниями правления (совета) общины решает все организационные, производственные и иные вопросы, за исключением тех вопросов, которые отнесены к ведению общего собрания (схода) членов общины или правления (совета) общины;

в соответствии с уставом общины собирает правление (совет) общины и общее собрание (сход) членов общины;

представляет общину в отношениях с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Уставом общины малочисленных народов председателю правления (совета) общины могут быть предоставлены и иные полномочия.

Статья 17. Имущество общин малочисленных народов

1. В собственности общины малочисленных народов могут находиться:

имущество, переданное членами общины в качестве вклада (взноса) при организации общины;

финансовые средства, принадлежащие общине (собственные и заемные);

добровольные пожертвования физических и юридических лиц, в том числе иностранных;

иное имущество, приобретенное или полученное общиной в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Общины малочисленных народов самостоятельно владеют, пользуются и распоряжаются принадлежащей им собственностью.

3. Общины малочисленных народов с согласия членов общины вправе реализовывать продукты труда, произведенные ее членами.

4. Общины малочисленных народов несут материальную и иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 18. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

Статья 19. Деятельность общин малочисленных народов в сфере образования и культуры

1. В целях сохранения культур малочисленных народов общины малочисленных народов могут организовывать воспитание и обучение детей членов общины, исходя из традиций и обычаев этих народов.

Привлечение преподавателей для воспитания и обучения детей членов общины малочисленных народов может осуществляться на основе договоров общин малочисленных народов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

2. Общины малочисленных народов имеют право на соблюдение религиозных традиций и обрядов малочисленных народов, если такие традиции и обряды не противоречат законам Российской Федерации и законам субъектов Российской Федерации, содержание и охрану культовых мест, создание собственных культурных центров и других общественных объединений.

## Статья 20. Союзы (ассоциации) общин малочисленных народов

1. Общины малочисленных народов независимо от видов их хозяйствования вправе добровольно объединяться в союзы (ассоциации) общин на основе учредительных договоров и (или) уставов, принятых союзами (ассоциациями) общин. Правоспособность союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов как юридических лиц возникает с момента их государственной регистрации.

Союзы (ассоциации) общин малочисленных народов являются некоммерческими организациями.

2. Общины малочисленных народов - члены союза (ассоциации) общин малочисленных народов сохраняют свою самостоятельность и права юридического лица.

3. Союз (ассоциация) общин малочисленных народов не отвечает по обязательствам своих членов. Члены союза (ассоциации) общин малочисленных народов несут субсидиарную ответственность по обязательствам союза (ассоциации) в размере и порядке, предусмотренных учредительными документами союза (ассоциации).

4. Наименование союза (ассоциации) общин малочисленных народов должно содержать указание на основной предмет деятельности его (ее) членов с включением слова "союз" или "ассоциация".

## Статья 21. Реорганизация общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов

1. Реорганизация общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов осуществляется по решению общего собрания (схода) членов общины малочисленных народов или съезда (конференции) союзов (ассоциаций) общин, принятому квалифицированным большинством членов общины малочисленных народов или союза (ассоциации) общин малочисленных народов.

2. Реорганизация общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов может осуществляться в форме слияния, присоединения, разделения и выделения общин.

3. Государственная регистрация общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов, вновь образованных после реорганизации, осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством.

4. Имущество общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов, являющихся юридическими лицами, переходит после их реорганизации к вновь образованным общинам малочисленных народов, союзам (ассоциациям) общин малочисленных народов, ставшим юридическими лицами, в порядке, предусмотренном Гражданским кодексом Российской Федерации.

## Статья 22. Ликвидация общин малочисленных народов, союзов (ассоциаций) общин малочисленных народов

1. Общины малочисленных народов, союзы (ассоциации) общин малочисленных народов могут быть ликвидированы на основании и в порядке, установленных федеральным законодательством.

2. Кроме того, общины малочисленных народов могут быть ликвидированы в случае: выхода из состава общины более двух третей учредителей или членов данной общины или иной фактической невозможности продолжения деятельности данной общины; прекращения осуществления традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами;

неоднократных грубых нарушений общиной целей, определенных в уставе данной общины. Ликвидация осуществляется по решению суда.

3. При ликвидации общины малочисленных народов ее имущество, оставшееся после удовлетворения требований кредиторов, подлежит распределению между членами общины в соответствии с их долей из имущества общины малочисленных народов, если иное не

установлено уставом общины малочисленных народов. Решение об использовании оставшегося после удовлетворения требований кредиторов имущества общины малочисленных народов, союза (ассоциации) общин малочисленных народов публикуется ликвидационной комиссией в органах печати.

4. Ликвидация общины малочисленных народов считается завершенной, а община малочисленных народов - прекратившей существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц.

(в ред. Федерального закона от 21.03.2002 N 31-ФЗ)

Абзацы второй - шестой исключены. - Федеральный закон от 21.03.2002 N 31-ФЗ.

Споры о ликвидации общин малочисленных народов решаются в суде.

Ликвидация союза (ассоциации) общин малочисленных народов осуществляется в соответствии с уставом данного союза (ассоциации) общин малочисленных народов в порядке, предусмотренном федеральным законодательством.

Абзац исключен. - Федеральный закон от 21.03.2002 N 31-ФЗ.

В случае, если община малочисленных народов не проходила государственную регистрацию, решение о ее ликвидации или самороспуске направляется в органы государственной власти и (или) органы местного самоуправления в порядке и в срок, установленные законодательством субъектов Российской Федерации.

**Статья 23. Обжалование действий органов государственной власти и органов местного самоуправления**

Общины малочисленных народов вправе обжаловать в суд действия органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, ущемляющие права общин малочисленных народов и их членов, в установленном законом порядке, а также требовать возмещения убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба окружающей среде.

**Статья 24. Заключительные положения**

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Предложить Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент Российской Федерации В.ПУТИН

Москва, Кремль

20 июля 2000 года

N 104-ФЗ

## **О национально-культурной автономии.**

**Федеральный закон РФ №74-ФЗ от 17 июня 1996 года. (в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 № 31-ФЗ, от 10.11.2003 № 136-ФЗ, от 29.06.2004 № 58-ФЗ, от 22.08.2004 № 122-ФЗ, от 30.11.2005 № 146-ФЗ, от 01.12.2007 № 309-ФЗ)**

Настоящий Федеральный закон определяет правовые основы национально-культурной автономии в Российской Федерации, создает правовые условия взаимодействия государства и общества для защиты национальных интересов граждан Российской Федерации в процессе выбора ими путей и форм своего национально-культурного развития.

### **Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

## Статья 1. Понятие национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия в Российской Федерации (далее - национально-культурная автономия) - это форма национально-культурного самоопределения, представляющая собой объединение граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, находящейся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории, на основе их добровольной самоорганизации в целях самостоятельного решения вопросов сохранения самобытности, развития языка, образования, национальной культуры.

(в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

Национально-культурная автономия является видом общественного объединения. Организационно-правовой формой национально-культурной автономии является общественная организация.

(часть вторая введена Федеральным законом от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

## Статья 2. Принципы национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия основывается на принципах:

свободного волеизъявления граждан при отнесении себя к определенной этнической общности;

самоорганизации и самоуправления;

многообразия форм внутренней организации национально-культурной автономии;

сочетания общественной инициативы с государственной поддержкой;

уважения языка, культуры, традиций и обычаев граждан различных этнических общностей;

законности.

## Статья 3. Правовое регулирование национально-культурной автономии

(в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

Правовое регулирование национально-культурной автономии осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ "Об общественных объединениях", другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.

## Статья 4. Права национально-культурной автономии

Национально-культурная автономия имеет право:

получать поддержку со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления, необходимую для сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры;

обращаться в органы законодательной (представительной) и исполнительной власти, органы местного самоуправления, представляя свои национально-культурные интересы;

создавать средства массовой информации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать и распространять информацию на национальном (родном) языке;

сохранять и обогащать историческое и культурное наследие, иметь свободный доступ к национальным культурным ценностям;



следовать национальным традициям и обычаям, возрождать и развивать художественные народные промыслы и ремесла;

создавать образовательные и научные учреждения, учреждения культуры и обеспечивать их функционирование в соответствии с законодательством Российской Федерации;

участвовать через своих полномочных представителей в деятельности международных неправительственных организаций;

устанавливать на основании законодательства Российской Федерации и поддерживать без какой-либо дискриминации гуманитарные контакты с гражданами, общественными организациями иностранных государств.

Федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации национально-культурной автономии могут быть предоставлены и иные права в сферах образования и культуры.

Участие или неучастие в деятельности национально-культурной автономии не может служить основанием для ограничения прав граждан Российской Федерации, равно как и национальная принадлежность не может служить основанием для ограничения их участия или неучастия в деятельности национально-культурной автономии.

Право на национально-культурную автономию не является правом на национально-территориальное самоопределение.

Осуществление права на национально-культурную автономию не должно наносить ущерб интересам других этнических общностей.

## Глава II. СИСТЕМА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ. ПОРЯДОК УЧРЕЖДЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

### Статья 5. Организационные основы национально-культурной автономии

Организационные основы национально-культурной автономии определяются спецификой расселения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, и уставами национально-культурных автономий.

Национально-культурная автономия может быть местной, региональной, федеральной.

(часть вторая в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

---

О признании не противоречащим Конституции РФ и конституционно-правовом смысле положения части третьей статьи 5 см. Постановление Конституционного Суда РФ от 03.03.2004 N 5-П.

---

Местные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, могут образовывать региональную национально-культурную автономию граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности.

(часть третья в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

Региональные национально-культурные автономии двух и более субъектов Российской Федерации могут создавать органы межрегиональной координации своей деятельности. Такие органы не являются межрегиональными национально-культурными автономиями.

(часть четвертая в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

Федеральная национально-культурная автономия граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, учреждается не менее чем половиной зарегистрированных региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности.

(часть пятая в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

Федеральные, региональные национально-культурные автономии граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, имеющим соответствующие республику или автономный округ, автономную область, и органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут координировать свою деятельность, участвовать в разработке федеральных и региональных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры на основе взаимных соглашений и договоров федеральных, региональных национально-культурных автономий и субъектов Российской Федерации.

Статья 6. Порядок образования, государственной регистрации, реорганизации и (или) ликвидации национально-культурной автономии

(в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

Образование, государственная регистрация, реорганизация и (или) ликвидация национально-культурной автономии осуществляются в порядке, установленном настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 19 мая 1995 года N 82-ФЗ "Об общественных объединениях" и иными федеральными законами.

Местная национально-культурная автономия учреждается на общем собрании (сходе) гражданами Российской Федерации, относящими себя к определенной этнической общности и постоянно проживающими на территории соответствующего муниципального образования. Учредителями местной национально-культурной автономии наряду с гражданами Российской Федерации могут выступать зарегистрированные общественные объединения граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, действующие на территории соответствующего муниципального образования.

Делегаты местных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на конференции (съезде) могут учредить региональную национально-культурную автономию в пределах субъекта Российской Федерации.

Делегаты региональных национально-культурных автономий граждан Российской Федерации, относящих себя к определенной этнической общности, на съезде могут учредить федеральную национально-культурную автономию.

Национально-культурные автономии образуют руководящие и контрольно-ревизионные органы. Порядок формирования, функции и названия таких органов определяются уставом национально-культурной автономии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Порядок приема в члены национально-культурной автономии определяется уставом соответствующей национально-культурной автономии.

Государственная регистрация местных, региональных и федеральных национально-культурных автономий производится в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для государственной регистрации национально-культурной автономии в числе других документов должны быть представлены документы, подтверждающие, что не менее чем за три месяца до проведения учредительной конференции (съезда) федеральной или региональной национально-культурной автономии и не менее чем за один месяц до проведения учредительного собрания (схода) местной национально-культурной автономии были сделаны сообщения о предстоящем учреждении национально-культурной автономии в средствах массовой информации, продукция которых распространяется на соответствующей территории.

Федеральный орган исполнительной власти в области государственной регистрации осуществляет ведение реестра национально-культурных автономий. Реестр национально-культурных автономий является открытым для всеобщего ознакомления.

(в ред. Федерального закона от 29.06.2004 N 58-ФЗ)

Статья 7. Консультативные советы по делам национально-культурных автономий  
(в ред. Федерального закона от 29.06.2004 N 58-ФЗ)

Правительство Российской Федерации определяет федеральный орган исполнительной власти, при котором создается консультативный совет по делам национально-культурных автономий, действующий на общественных началах.

(часть первая в ред. Федерального закона от 30.11.2005 N 146-ФЗ)

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий:

(в ред. Федерального закона от 29.06.2004 N 58-ФЗ)

осуществляет согласование деятельности национально-культурных автономий, содействует установлению и укреплению связей между ними;

представляет и защищает в органах государственной власти Российской Федерации культурные и социальные интересы этнических общностей, находящихся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории;

(в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

участвует в подготовке программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков и национальной культуры, проектов нормативных правовых актов, а также в подготовке других решений, затрагивающих права и законные интересы граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, находящимся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории;

(в ред. Федеральных законов от 10.11.2003 N 136-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

осуществляет консультирование Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти по национальным проблемам граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, находящимся в ситуации национального меньшинства на соответствующей территории.

(в ред. Федерального закона от 10.11.2003 N 136-ФЗ)

Консультативный совет по делам национально-культурных автономий состоит из делегированных на определенный срок представителей каждой федеральной национально-культурной автономии.

(в ред. Федерального закона от 29.06.2004 N 58-ФЗ)

Часть четвертая утратила силу. - Федеральный закон от 29.06.2004 N 58-ФЗ.

При органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов определяется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При органах местного самоуправления соответствующих муниципальных образований могут создаваться консультативные советы или иные совещательные органы по делам национально-культурных автономий. Порядок образования, деятельности и ликвидации этих органов устанавливается нормативными правовыми актами муниципальных образований.

### Глава III. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ, РАЗВИТИЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ НАЦИОНАЛЬНОГО (РОДНОГО) ЯЗЫКА

---

КонсультантПлюс: примечание.

По вопросу, касающемуся обеспечения права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка, см. также главу II Закона РФ от 25.10.1991 N 1807-1.

---

### Статья 8. Государственная защита национальных (родных) языков

Российская Федерация обеспечивает социальную, экономическую и правовую защиту национальных (родных) языков на территории Российской Федерации.

Право граждан Российской Федерации на сохранение, развитие национального (родного) языка, свободу выбора и использования языка общения, воспитания и обучения устанавливается Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации, настоящим Федеральным законом.

Статья 9. Обеспечение права на сохранение и развитие национального (родного) языка

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

обеспечивают проведение государственной политики, направленной на сохранение и развитие национальных (родных) языков;

оказывают организационную и иную поддержку национально-культурным автономиям в разработке и реализации государственных программ в области сохранения и развития национальных (родных) языков.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут содействовать национально-культурным автономиям в:

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

издании книг, выпуске периодической печати, организации телерадиовещания, создании средств массовой информации как на русском, так и на национальных (родных) языках;

обмене теле- и радиoproграммами, аудио- и видеоматериалами, печатной продукцией на национальных (родных) языках между субъектами Российской Федерации, а также между Российской Федерацией и иностранными государствами.

Статья 10. Право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

Граждане Российской Федерации, относящие себя к определенным этническим общностям, имеют право на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения в рамках возможностей, предоставляемых системой образования в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 11. Обеспечение национально-культурными автономиями права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения

В целях обеспечения права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке и на выбор языка воспитания и обучения национально-культурные автономии могут:

образовывать негосударственные (общественные) дошкольные учреждения или группы в таких учреждениях с воспитанием на национальном (родном) языке;

создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения (общеобразовательные; начального, среднего и высшего профессионального образования) с обучением на национальном (родном) языке;

учреждать другие негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке;

участвовать в разработке образовательных программ, осуществляемой подведомственными образовательными учреждениями, издавать учебники, методические

пособия, другую учебную литературу, необходимые для обеспечения права на получение образования на национальном (родном) языке;

(в ред. Федерального закона от 01.12.2007 N 309-ФЗ)

вносить предложения в федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов о создании:

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

классов, учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

государственных, муниципальных образовательных учреждений с обучением на русском языке и углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры;

участвовать в разработке федеральных государственных образовательных стандартов, а также примерных основных образовательных программ для государственных и муниципальных образовательных учреждений с обучением на национальном (родном) языке, иных языках;

(в ред. Федерального закона от 01.12.2007 N 309-ФЗ)

организовывать подготовку и переподготовку педагогических и иных кадров для негосударственных (общественных) образовательных учреждений;

заключать договоры с неправительственными организациями за пределами Российской Федерации о создании условий для реализации права на получение образования на национальном (родном) языке, в частности договоры о подготовке педагогических кадров, об обеспечении научно-методической, учебной, художественной литературой, аудиовизуальными средствами обучения на национальном (родном) языке;

осуществлять в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации другие мероприятия по обеспечению права на обучение на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения.

Негосударственные (общественные) образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке обеспечивают изучение русского языка как государственного языка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и федеральными государственными образовательными стандартами, а также изучение государственных языков субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством этих субъектов.

(в ред. Федерального закона от 01.12.2007 N 309-ФЗ)

Статья 12. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке, на выбор языка воспитания и обучения

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о языках народов Российской Федерации, об образовании и настоящим Федеральным законом:

обеспечивают при необходимости создание групп в государственных, муниципальных дошкольных учреждениях, классов или учебных групп в государственных, муниципальных образовательных учреждениях с обучением на национальном (родном) языке;

с учетом предложений национально-культурных автономий и конкретных условий региона создают государственные образовательные учреждения с обучением на национальном (родном) языке, на русском языке с углубленным изучением национального (родного) языка, национальной истории и культуры, а также учреждения дополнительного образования (воскресные школы, факультативы, культурно-образовательные центры и

другие образовательные учреждения) для изучения и пропаганды национальных (родных) языков и национальных культур;

содействуют разработке, изданию и приобретению образовательных программ, учебников, методических пособий и другой учебной литературы, необходимых для обучения на национальном (родном) языке;

(в ред. Федерального закона от 01.12.2007 N 309-ФЗ)

осуществляют финансирование мероприятий, направленных на обеспечение права на получение образования на национальном (родном) языке в государственных, муниципальных образовательных учреждениях, за счет соответствующих бюджетов и внебюджетных ассигнований в пределах средств, выделяемых на образование;

организуют преимущественно по рекомендации национально-культурных автономий подготовку, переподготовку и повышение квалификации педагогических и иных кадров для образовательных учреждений, осуществляющих образовательную деятельность на национальном (родном) языке, иных языках, в том числе на основе соглашений между субъектами Российской Федерации и межгосударственных соглашений;

оказывают материальную, правовую, организационную и иную помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных образовательных учреждений и развитии иных форм воспитания и обучения на национальном (родном) языке.

#### Глава IV. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВА НА СОХРАНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ КУЛЬТУРЫ

Статья 13. Обеспечение национально-культурными автономиями права на сохранение и развитие национальной культуры

В целях обеспечения права граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, на сохранение и развитие национальной культуры национально-культурные автономии могут:

создавать негосударственные (общественные) учреждения национальной культуры: театры, культурные центры, музеи, библиотеки, клубы, студии, архивы и другие учреждения культуры и обеспечивать их функционирование;

организовывать творческие союзы, коллективы профессионального и самодеятельного искусства, кружки по изучению национального культурного наследия, достижений национальной культуры;

проводить массовые мероприятия в области национальной культуры: фестивали, конкурсы, смотры, выставки и другие мероприятия;

содействовать организации национального краеведения, охране национальных памятников истории и культуры; создавать краеведческие, этнографические и иные общественные музеи;

учреждать организации, занимающиеся художественными народными промыслами и ремеслами;

издавать произведения исторической, художественной, музыкальной, фольклорной, этнографической литературы на национальных (родных) и иных языках;

создавать негосударственные (общественные) образовательные учреждения по подготовке творческих работников, педагогических и иных кадров в области национальной культуры;

разрабатывать и представлять в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления предложения о сохранении и развитии национальной культуры;

заключать договоры с неправительственными организациями, находящимися за пределами Российской Федерации, о культурном обмене и сотрудничестве в области сохранения национальной культуры.

Статья 14. Обеспечение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на сохранение и развитие национальной культуры

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации о культуре и настоящим Федеральным законом:

учитывают при разработке и осуществлении региональных программ национально-культурного развития предложения национально-культурных автономий;

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

рассматривают предложения национально-культурных автономий о включении в федеральные государственные образовательные стандарты для образовательных учреждений, реализующих образовательные программы на национальном (родном) языке, курсов по изучению истории, культуры, этнографии, традиционных видов трудовой деятельности, художественных народных промыслов и ремесел и принимают соответствующие решения;

(в ред. Федерального закона от 01.12.2007 N 309-ФЗ)

направляют деятельность государственных и муниципальных учреждений культуры на удовлетворение национально-культурных потребностей;

организуют в системе государственных и муниципальных архивов соответствующие разделы по культуре, истории, общественной жизни граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;

оказывают помощь национально-культурным автономиям в создании негосударственных (общественных) учреждений национальной культуры, открытии негосударственных (общественных) образовательных учреждений по подготовке творческих работников и иных специалистов, проведении различных массовых мероприятий в области национальной культуры;

обеспечивают сохранность памятников истории и культуры, представляющих ценность для граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, и являющихся частью культурного наследия Российской Федерации;

осуществляют иные мероприятия по созданию условий для сохранения, возрождения и развития национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям.

Статья 15. Обеспечение органами государственной власти права национально-культурных автономий на освещение их деятельности в средствах массовой информации

Государственные аудиовизуальные средства массовой информации предоставляют национально-культурным автономиям эфирное время. Периодичность, продолжительность передач и язык, на котором ведутся передачи, определяются договорами с учредителями и редакциями теле- и радиопрограмм.

Органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации поддерживают и поощряют негосударственные средства массовой информации, безвозмездно предоставляющие национально-культурным автономиям возможность освещения их деятельности.

Часть третья утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

В программах субъектов Российской Федерации финансовой и организационной поддержки средств массовой информации может быть предусмотрена помощь средствам массовой информации национально-культурных автономий.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Глава V. ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА НАЦИОНАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ АВТОНОМИИ

#### Статья 16. Принципы финансирования национально-культурных автономий

Финансирование деятельности, связанной с реализацией прав национально-культурной автономии, осуществляется за счет средств:

национально-культурных автономий, их учреждений и организаций, частных лиц; бюджетов субъектов Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Части вторая - третья утратили силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

#### Статья 17. Собственность национально-культурных автономий

Национально-культурные автономии обладают правом собственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

#### Статья 18. Имущество национально-культурных автономий

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления могут передавать национально-культурным автономиям, их некоммерческим учреждениям и организациям государственное и муниципальное имущество в собственность или аренду в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

Для осуществления уставных целей и деятельности национально-культурные автономии, их некоммерческие учреждения и организации могут использовать помещения, переданные им на условиях договора аренды.

Размер платы за аренду помещений национально-культурными автономиями, их некоммерческими учреждениями и организациями определяется в порядке, установленном для некоммерческих организаций культуры и образования на территории данного субъекта Российской Федерации, а также в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, другими федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

#### Статья 19. Финансовая поддержка национально-культурных автономий органами государственной власти субъектов Российской Федерации

(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях сохранения национальной самобытности, развития национального (родного) языка и национальной культуры, реализации национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям, в соответствии с законами субъектов Российской Федерации вправе предусматривать в бюджетах субъектов Российской Федерации финансовые средства для оказания поддержки национально-культурным автономиям.

#### Статья 20. Утратила силу. - Федеральный закон от 22.08.2004 N 122-ФЗ.

### Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

#### Статья 21. О вступлении в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации Б.ЕЛЬЦИН

Москва, Кремль

17 июня 1996 года



## **О едином перечне коренных малочисленных народов Российской Федерации.**

Постановление Правительства Российской Федерации № 255 от 24 марта 2000 года

Во исполнение Федерального закона "О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации" Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемый Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации (далее именуется - Единый перечень), подготовленный Министерством по делам федерации и национальностей Российской Федерации на основании предложений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых эти народы проживают.

2. Правительству Республики Дагестан подготовить и представить в Государственный Совет Республики Дагестан предложения о проживающих на территории Республики коренных малочисленных народах для последующего включения их в Единый перечень.

3. Установить, что изменения и дополнения в Единый перечень вносятся Правительством Российской Федерации по предложению Министерства по делам федерации и национальностей Российской Федерации на основании представлений органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации.

4. Подпункт 20 пункта 5 Положения о Министерстве по делам федерации и национальностей Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2000 года №45 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2000, №4, ст. 397), изложить в следующей редакции: "20) ведение федерального реестра муниципальных образований, реестра национально-культурных автономий, государственного реестра казачьих обществ Российской Федерации и Единого перечня коренных малочисленных народов Российской Федерации".

Председатель Правительства  
Российской Федерации В.Путин

УТВЕРЖДЕН  
постановлением Правительства  
Российской Федерации  
от 24 марта 2000 года  
N 255

### **ЕДИНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ коренных малочисленных народов Российской Федерации**

Наименование коренных малочисленных народов Российской Федерации	Наименование субъектов Российской Федерации, на территориях которых проживают коренные малочисленные народы Российской Федерации
Абазины	Карачаево-Черкесская Республика
Алеуты	районы Камчатской области, Корякский автономный округ
Алutorцы	Корякский автономный округ

Бесермяне	Удмуртская Республика
Вепсы	Республика Карелия, Ленинградская область
Долганы	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, районы Красноярского края, Республика Саха (Якутия)
Ижорцы	Ленинградская область
Ительмены	Корякский автономный округ, районы Камчатской области, Магаданская область
Камчадалы	районы Камчатской области, Корякский автономный округ
Кереки	Чукотский автономный округ
Кеты	Красноярский край
Коряки	Корякский автономный округ, районы Камчатской области, Чукотский автономный округ, Магаданская область
Кумандинцы	Алтайский край, Республика Алтай, Кемеровская область
Манси	Ханты-Мансийский автономный округ, районы Тюменской области, Свердловская область, Республика Коми
Нагайбаки	Челябинская область
Нанайцы	Хабаровский край, Приморский край, Сахалинская область
Нганасаны	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, районы Красноярского края
Негидальцы	Хабаровский край
Ненцы	Ямало-Ненецкий автономный округ, Ненецкий автономный округ, районы Архангельской области, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Ханты-Мансийский автономный округ, Республика Коми
Нивхи	Хабаровский край, Сахалинская область
Ороки (ульта)	Сахалинская область
Орочи	Хабаровский край
Саамы	Мурманская область
Селькупы	Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Красноярский край
Сойоты	Республика Бурятия
Тазы	Приморский край
Теленгиты	Республика Алтай
Телеуты	Кемеровская область
Тофалары	Иркутская область
Тубалары	Республика Алтай
Тувинцы-тоджинцы	Республика Тыва
Удэгейцы	Приморский край, Хабаровский край

Ульчи	Хабаровский край
Ханты	Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ, районы Тюменской области, Томская область, Республика Коми
Челканцы	Республика Алтай
Чуванцы	Чукотский автономный округ, Магаданская область
Чукчи	Чукотский автономный округ, Корякский автономный округ
Чулымцы	Томская область, Красноярский край
Шапсуги	Краснодарский край
Шорцы	Кемеровская область, Республика Хакасия, Республика Алтай
Эвенки	Республика Саха (Якутия), Эвенкийский автономный округ, районы Красноярского края, Хабаровский край, Амурская область, Сахалинская область, Республика Бурятия, Иркутская область, Читинская область, Томская область, Тюменская область
Эвены	Республика Саха (Якутия), Хабаровский край, Магаданская область, Чукотский автономный округ, Корякский автономный округ, районы Камчатской области
Энцы	Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ
Эскимосы	Чукотский автономный округ, Корякский автономный округ
Юкагиры	Республика Саха (Якутия), Магаданская область

Примечание: Наименования субъектов Российской Федерации приведены построчно, в порядке убывания численности каждого народа, проживающего на соответствующих территориях.

## **О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.**

**Федеральный закон № 49-ФЗ от 7 мая 2001 года. В ред. Федерального закона от 26.06.2007 №118-ФЗ**

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для ведения ими на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

### **Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ**

#### **Статья 1. Основные понятия**

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:  
территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - территории традиционного природопользования) - особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа

жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

традиционное природопользование коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - традиционное природопользование) - исторически сложившиеся и обеспечивающие неистощительное природопользование способы использования объектов животного и растительного мира, других природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации;

обычаи коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - обычаи малочисленных народов) - традиционно сложившиеся и широко применяемые коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации (далее - малочисленные народы) правила ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни.

Статья 2. Правовое регулирование отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования

Правовое регулирование отношений в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования осуществляется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации о территориях традиционного природопользования, применяются правила международного договора Российской Федерации.

Для целей настоящего Федерального закона правовое регулирование указанных отношений может осуществляться обычаями малочисленных народов, если такие обычаи не противоречат законодательству Российской Федерации, законодательству субъектов Российской Федерации.

Статья 3. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения в области образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования для ведения на этих территориях традиционного природопользования и традиционного образа жизни лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов, а также лицами, не относящимися к малочисленным народам, но постоянно проживающими в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, ведущими такие же, как и малочисленные народы, традиционное природопользование и традиционный образ жизни, в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Статья 4. Цели настоящего Федерального закона

Целями настоящего Федерального закона являются:

защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов;

сохранение и развитие самобытной культуры малочисленных народов;

сохранение на территориях традиционного природопользования биологического разнообразия.

Глава II. ОБРАЗОВАНИЕ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Статья 5. Виды территорий традиционного природопользования

С учетом особенностей правового режима территорий традиционного природопользования такие территории относятся к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального и местного значения.

Статья 6. Порядок образования территорий традиционного природопользования федерального значения

Образование территорий традиционного природопользования федерального значения осуществляется решениями Правительства Российской Федерации по согласованию с органами государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Статья 7. Порядок образования территорий традиционного природопользования регионального значения

Образование территорий традиционного природопользования регионального значения осуществляется решениями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Образование территорий традиционного природопользования регионального значения, находящихся на территориях нескольких субъектов Российской Федерации, осуществляется решениями органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации.

Статья 8. Порядок образования территорий традиционного природопользования местного значения

Образование территорий традиционного природопользования местного значения осуществляется решениями органов местного самоуправления на основании обращений лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Образование территорий традиционного природопользования местного значения, находящихся на территориях нескольких муниципальных образований, осуществляется решениями органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований.

Статья 9. Размеры и границы территорий традиционного природопользования

Размеры территорий традиционного природопользования определяются с учетом следующих условий:

- поддержания достаточных для обеспечения возобновляемости и сохранения биологического разнообразия популяций растений и животных;

- возможности осуществления лицами, относящимися к малочисленным народам, различных видов традиционного природопользования;

- сохранения исторически сложившихся социальных и культурных связей лиц, относящихся к малочисленным народам;

- сохранения целостности объектов историко-культурного наследия.

Границы территорий традиционного природопользования различных видов утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления.

Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления информируют население об образовании территорий традиционного природопользования.

## Статья 10. Части территорий традиционного природопользования

На территориях традиционного природопользования могут выделяться следующие их части:

поселения, в том числе поселения, имеющие временное значение и непостоянный состав населения, стационарные жилища, стойбища, стоянки оленеводов, охотников, рыболовов;

участки земли и водного пространства, используемые для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни, в том числе оленье пастбища, охотничьи и иные угодья, участки акваторий моря для осуществления промысла рыбы и морского зверя, сбора дикорастущих растений;

объекты историко-культурного наследия, в том числе культовые сооружения, места древних поселений и места захоронений предков и иные объекты, имеющие культурную, историческую, религиозную ценность;

иные части территорий традиционного природопользования, предусмотренные законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

## Глава III. ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

### Статья 11. Правовой режим территорий традиционного природопользования

Правовой режим территорий традиционного природопользования устанавливается положениями о территориях традиционного природопользования, утвержденными соответственно Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления с участием лиц, относящихся к малочисленным народам, и общин малочисленных народов или их уполномоченных представителей.

Земельные участки и другие обособленные природные объекты, находящиеся в пределах границ территорий традиционного природопользования, предоставляются лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации.

(в ред. Федерального закона от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

Статья 12. Изъятие земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования

В случае изъятия земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для государственных или муниципальных нужд лицам, относящимся к малочисленным народам, и общинам малочисленных народов предоставляются равноценные земельные участки и другие природные объекты, а также возмещаются убытки, причиненные таким изъятием.

Статья 13. Использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования

Использование природных ресурсов, находящихся на территориях традиционного природопользования, для обеспечения ведения традиционного образа жизни осуществляется лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обычаями малочисленных народов.

Лица, не относящиеся к малочисленным народам, но постоянно проживающие на территориях традиционного природопользования, пользуются природными ресурсами для личных нужд, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

Пользование природными ресурсами, находящимися на территориях традиционного природопользования, гражданами и юридическими лицами для осуществления предпринимательской деятельности допускается, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

На земельных участках, находящихся в пределах границ территорий традиционного природопользования, для обеспечения кочевки оленей, водопоя животных, проходов, проездов, водоснабжения, прокладки и эксплуатации линий электропередачи, связи и трубопроводов, а также других нужд могут устанавливаться сервитуты в соответствии с законодательством, если это не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

(в ред. Федерального закона от 26.06.2007 N 118-ФЗ)

Статья 14. Пользование общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования

Лица, относящиеся к малочисленным народам, и общины малочисленных народов вправе безвозмездно пользоваться общераспространенными полезными ископаемыми, находящимися на территориях традиционного природопользования, для личных нужд.

#### Глава IV. ОХРАНА ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ И ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В ПРЕДЕЛАХ ГРАНИЦ ТЕРРИТОРИЙ ТРАДИЦИОННОГО ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Статья 15. Охрана окружающей среды в пределах границ территорий традиционного природопользования

Охрана окружающей среды в пределах границ территорий традиционного природопользования обеспечивается органами исполнительной власти Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также лицами, относящимися к малочисленным народам, и общинами малочисленных народов.

Статья 16. Сохранение объектов историко-культурного наследия в пределах границ территорий традиционного природопользования

Объекты историко-культурного наследия в пределах границ территорий традиционного природопользования (древние поселения, другие памятники истории и культуры, культовые сооружения, места захоронения предков и иные имеющие историческую и культурную ценность объекты) могут использоваться только в соответствии с их назначением.

Научные или иные изыскания в отношении объектов историко-культурного наследия в пределах границ территорий традиционного природопользования проводятся, если указанная деятельность не нарушает правовой режим территорий традиционного природопользования.

#### Глава V. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ НАСТОЯЩЕГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА

Статья 17. Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона

Лица, нарушающие настоящий Федеральный закон, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

#### Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 18. Вступление в силу настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

2. Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации привести свои нормативные правовые акты в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Президент Российской Федерации В.ПУТИН

Москва, Кремль

7 мая 2001 года

N 49-ФЗ

**Уголовный кодекс Российской Федерации.**

Федеральный Закон № 63-ФЗ от 13 июня 1996 года. В ред. От 16.12.2007 г. № 335-ФЗ.

Статья 136. Нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина

(в ред. Федерального закона от 08.12.2003 N 162-ФЗ)

1. Дискриминация, то есть нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам, -

наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. То же деяние, совершенное лицом с использованием своего служебного положения,

-

наказывается штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Статья 148. Воспрепятствование осуществлению права на свободу совести и вероисповеданий

Незаконное воспрепятствование деятельности религиозных организаций или совершению религиозных обрядов -

наказывается штрафом в размере до восьмидесяти тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арестом на срок до трех месяцев.

(в ред. Федерального закона от 08.12.2003 N 162-ФЗ)

Статья 282. Возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства

(в ред. Федерального закона от 08.12.2003 N 162-ФЗ)



1. Действия, направленные на возбуждение ненависти либо вражды, а также на унижение достоинства человека либо группы лиц по признакам пола, расы, национальности, языка, происхождения, отношения к религии, а равно принадлежности к какой-либо социальной группе, совершенные публично или с использованием средств массовой информации, -

наказываются штрафом в размере от ста тысяч до трехсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо обязательными работами на срок до ста восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо лишением свободы на срок до двух лет.

2. Те же деяния, совершенные:

- а) с применением насилия или с угрозой его применения;
- б) лицом с использованием своего служебного положения;
- в) организованной группой, -

наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет, либо обязательными работами на срок от ста двадцати до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

#### Статья 357. Геноцид

Действия, направленные на полное или частичное уничтожение национальной, этнической, расовой или религиозной группы как таковой путем убийства членов этой группы, причинения тяжкого вреда их здоровью, насильственного воспрепятствования деторождению, принудительной передачи детей, насильственного переселения либо иного создания жизненных условий, рассчитанных на физическое уничтожение членов этой группы, -

(в ред. Федерального закона от 08.12.2003 N 162-ФЗ)

наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет, либо пожизненным лишением свободы, либо смертной казнью.

(в ред. Федерального закона от 21.07.2004 N 73-ФЗ)

### **КОНЦЕПЦИЯ ПРОГРАММЫ «СОХРАНЕНИЕ НЕМАТЕРИАЛЬНОГО КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НАРОДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА 2009-2013 ГОДЫ»**

1. Обоснование соответствия проблемы сохранения нематериального культурного наследия народов Российской Федерации и целей программы приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации

Нематериальное культурное наследие Российской Федерации представляет собой обычаи, формы представления и выражения, навыки, а также связанные с ними инструменты, предметы, артефакты и культурные пространства, признанные сообществами, группами и, в некоторых случаях, отдельными лицами в качестве части их культурного наследия.

Нематериальное культурное наследие проявляется в таких областях, как устные традиции, исполнительские искусства, обычаи, обряды, празднества, знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами.

Обострившееся сегодня внимание к сохранению нематериального культурного наследия является следствием общенациональных и мировых цивилизационных процессов, связанных с сохранением этнической самобытности народов в условиях глобализации, урбанизации, стандартизации и массовизации культурных процессов, поиском путей гуманизации встраивания личности в современное духовное пространство, сохранения ее творческого потенциала и нравственно-гуманистических ориентиров.

Традиционная народная культура является глубинной основой всего многообразия направлений, видов и форм культуры современного общества России. В русле народной культуры складываются представления человека о мире, система образов и языка, верования, знания и умения, обычаи, формы трудовой и празднично-обрядовой жизни, система фольклора. На основе традиционности не только закрепляется весь опыт практической деятельности человеческого сообщества, но и регулируются нормы социальных отношений (семейные, общинные, трудовые, межпоколенные, половозрастные), принимают упорядоченный характер многообразные отношения и связи этнической целостности с окружающим миром.

Нематериальное культурное наследие является действенным средством профилактики и преодоления негативных социальных явлений в детской и молодежной среде, формирования патриотических, гражданских качеств личности, воспитания духовности и нравственности, стабилизации и гармонизации семейных и общественных отношений. С его помощью решаются такие серьезные проблемы, как восстановление и развитие социального и экономического потенциала сельских территорий, организация занятости населения, адаптация людей с ограниченными возможностями и т. п.

В то же время настойчиво и последовательно проводимая на протяжении многих десятилетий политика подавления и вытеснения творчески самостоятельных и активных форм традиционной культуры, утверждение потребительского начала масс-культуры привели к смещениям в системе ценностных ориентации общественного сознания в сторону культурных суррогатов, вызвали деформации в самой структуре социальной жизни.

Сегодня в условиях расширяющейся в мире политики глобализации и происходящих социальных преобразований особую актуальность приобретает проблема сохранения самобытной народной традиционной культуры, накопленного веками культурного наследия, исторической памяти и разумного их использования для гражданской консолидации общества и дальнейшего развития отечественной художественной культуры в современных условиях.

Деградация, исчезновение и разрушение нематериального культурного наследия России обусловлены также нехваткой средств для реализации мероприятий по его охране, способом передачи нематериальных ценностей – устно, посредством подражания или иными средствами, от поколения поколению, от человека человеку, минуя институционально-организованные формы. Более того, в обществе исчезает необходимая для существования традиций установка на их сохранение, также современные средства массовой информации влияют на разложение, дискредитацию традиционных ценностей, образа жизни, быта.

Сегодня существует серьезный недостаток в национальных кадрах специалистов фольклора и этнографии, хореографии. Отсутствуют мастерские по производству национальных музыкальных инструментов, национальных костюмов, обуви. Не налажена система подготовки репертуара для национальных коллективов, не имеющих своих административно-территориальных образований.

Недостаток финансирования и специфические природно-демографические условия в значительной мере сказываются на сохранении самобытной культуры малочисленных коренных народов. Остро нуждаются в поддержке музеи Чукотки, Камчатки, Якутии, обладающие богатейшими коллекциями национального искусства коренных народов Севера. Сложной проблемой для профессиональных художественных коллективов является организация гастрольно-концертной деятельности. Остро стоит проблема специфической

подготовки национальных кадров, сохранения традиционных народных ремесел, возрождения производства национальных музыкальных инструментов.

Отечественный опыт свидетельствует о том, что забвение народных традиций, их утрата грозит распадом этнокультурных связей, потерей национального иммунитета, образованием чуждых природе этноса аномалий в жизни общества.

Вытеснение нематериального культурного наследия на периферию культурных процессов грозит разрушением самобытности национальной культуры и, как следствие, размыванием и утратой у подрастающих поколений культурной и национальной идентичности.

Сейчас оказывается уже недостаточным эпизодическое и узколокальное включение государственных структур в бурно развивающиеся процессы национального и культурного возрождения России. Работа по сохранению и восстановлению традиций народной духовной и материальной культуры требует применения программных средств и методов, действенной организационной и финансовой поддержки. Лишь объединение в специально организованном и целенаправленном процессе усилий общества и государства позволит нейтрализовать опасную зону культурной деградации, восстановить целостность социокультурного пространства, на основе этнических традиций выработать действительно продуктивные виды и формы государственного и общественного устройства.

Поддержка и развитие народной культуры, трансляция лучших образцов духовной культуры последующим поколениям, как основы идентификации нации, является одной из важнейших обязанностей государства.

Решение проблемы сохранения является одним из определяющих условий поддержания единого национально-культурного пространства России, приобщения населения к фундаментальным духовным ценностям, развития творческого потенциала народа, как субъекта культуры и искусства.

Актуальность реализации федеральной целевой программы «Сохранение нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009-2013 годы» обусловлена соответствием ее приоритетным задачам социально-экономического развития Российской Федерации.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 26.04.2007 определено, что «сегодня крайне важно развивать национальные культуры народов России, включая поддержку фольклорного творчества». Президентом страны также сделан акцент на том, что у общества должна быть общая система нравственных ориентиров, когда в стране хранят уважение к родному языку, к самобытной культуре и к самобытным культурным ценностям, к памяти своих предков.

Программой социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006 - 2008 годы) в качестве одной из основных целей политики в сфере культуры и массовых коммуникаций на среднесрочный период определено сохранение культурного наследия России, ее культурного потенциала, единого культурного пространства страны.

Проблема сохранения нематериального культурного наследия народов Российской Федерации актуальна и в связи с необходимостью реализации Международной конвенции об охране нематериального культурного наследия, принятой в 2003 году ЮНЕСКО.

Программа «Сохранение нематериального культурного наследия народов Российской Федерации на 2009-2013 годы» должна обеспечить комплексный подход к решению соответствующей проблемы и предусматривает:

реализацию системы экстренных и защитных мер, направленных на преодоление негативных факторов и неблагоприятных последствий процессов глобализации, влияющих на нематериальные культурные ценности;

реализацию системы перспективных мер, закладывающих основы долговременного устойчивого культурного развития в современных неблагоприятных для традиционной культуры социально-экономических условиях.

2. Обоснование целесообразности решения проблемы сохранения нематериального культурного наследия народов Российской Федерации программно-целевым методом

Проблема сохранения нематериального культурного наследия народов Российской Федерации носит комплексный характер, отличается масштабностью, поскольку требует реализации мер на огромном географическом пространстве страны, не может быть решена на базе сложившегося механизма поддержки и развития нематериальной культуры страны и требует дополнительной государственной поддержки.

Межведомственная природа данной проблемы обусловлена многообразием причин ее возникновения и требует необходимости координации деятельности различных участников процесса сохранения и распространения нематериальных культурных ценностей, включая федеральные органы исполнительной власти, органы власти субъектов Российской Федерации, организации.

До сих пор проблема сохранения нематериального культурного наследия не являлась объектом программы, реализуемой на федеральном уровне. В настоящее время наблюдается фрагментарное финансирование разрозненных художественных акций по заявкам субъектов Российской Федерации. Более того, субъекты Федерации самостоятельно разрабатывают целевые программы, законы, направленные на поддержку, сохранение и развитие нематериального культурного наследия, народного творчества.

Применение программно-целевого метода позволит:

- выработать комплекс мероприятий по решению проблемы сохранения нематериального наследия в масштабах всей страны, увязанных по задачам, ресурсам и срокам;

- сформировать государственную систему поддержки нематериального культурного наследия;

- осуществлять целевое и адресное расходование бюджетных средств с целью решения приоритетных задач в области сохранения нематериального культурного наследия;

- объединить усилия государственных, общественных и частных структур в решении задачи сохранения нематериального культурного наследия страны;

- повысить эффективность расходования средств, выделяемых на решение задачи сохранения нематериального культурного наследия, и обеспечить их более целевое использование;

- обеспечить подлинное научное решение проблемы, исходя из конкретных условий ее реализации с учетом современной социокультурной ситуации.

3. Характеристика и прогноз развития проблемы, связанной с сохранением нематериального культурного наследия народов Российской Федерации, без использования программно-целевого метода

Отказ от программно-целевого метода решения проблемы сохранения нематериального культурного наследия приведет к ряду негативных последствий.

Достижение цели сохранения нематериального культурного наследия страны отодвинется на неопределенный срок или станет недостижимым в принципе по причинам слабой скоординированности деятельности всех участников данного процесса, низкой эффективности расходования бюджетных средств и их распыления, распыления интеллектуальных ресурсов, возникновения противоречий в приоритетах в области сохранения нематериального культурного наследия в разных субъектах Российской Федерации, по различным видам и жанрам народного искусства.

Лишение материальной и моральной поддержки культурно-просветительных учреждений приведет общество к деградации, увеличению криминалитета, пьянства.

Усилятся деструктивные процессы, связанные с существенными сторонами российской жизни, связь которых с проблемами культуры представляется несомненной.

Продолжатся процессы разрушения механизмов культурной преемственности, что поставит под угрозу полного исчезновения сохранявшиеся вплоть до наших дней формы и

смысловые доминанты традиционной культуры, приведет к выходу их не только из активного фонда культуры, но даже и из социальной памяти этнического коллектива.

Утрата культурных традиций повлечет за собой разложение принятых в этнической традиции нравственных устоев и норм поведения, ослабление чувства национального достоинства и долга по отношению к своей земле и, по сути, будет являться одной из главных причин миграции сельского населения в города и опустошения деревни.

Фактические и прогнозные значения показателей развития проблемы, связанной с сохранением нематериального культурного наследия народов Российской Федерации, без использования программно-целевого метода представлены в Приложении № 1.

4. Возможные варианты решения проблемы сохранения нематериального культурного наследия народов Российской Федерации, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы

Существуют следующие варианты решения федеральной целевой программы.

Первый вариант – использование программно-целевого подхода к решению проблемы сохранения нематериального культурного наследия и реализация программы при условии ее полного финансирования. Данный вариант позволит полностью достигнуть целей и задач программы и обеспечить максимально эффективное расходование бюджетных средств. Он предполагает наиболее рациональный и действенный способ решения проблемы сохранения нематериального культурного наследия путем комплексного объединения всех заинтересованных лиц данного процесса на федеральном уровне.

Второй вариант – реализация программы на основе сокращенного объема финансирования по сравнению с заявленным (на 80 %). В данном случае различными участниками процесса сохранения нематериального культурного наследия будут приниматься разноуровневые документы и программы, сохранится большинство существующих на сегодня проблемных мест в данной области.

Третий вариант – решение проблемы сохранения нематериального наследия без использования программно-целевого метода, на основе сложившегося механизма реализации соответствующих мер. В данном случае будет продолжена реализация мероприятий, планируемых в документах федерального, регионального и местного уровней. При этом возникнут негативные последствия, связанные с низкой эффективностью выполнения указанных мероприятий, их необоснованным выбором, слабой прогнозируемостью их результатов, различием в региональных приоритетах решения рассматриваемых проблем.

5. Ориентировочные сроки и этапы решения проблемы сохранения нематериального культурного наследия народов Российской Федерации программно-целевым методом

Срок реализации программы – 2009 – 2013 годы.

Программу планируется реализовать в два этапа.

На первом этапе (2008 – 2009 годы) предполагается выполнить мероприятия по обследованию и экспертизе образцов культурного наследия на территориях Российской Федерации, провести их всестороннее многоуровневое изучение, систематизацию и документирование, организовать хранение. На первом же этапе должны быть сформированы организационные, методические и правовые основы сохранения нематериального культурного наследия, а также произведена отработка на пилотных субъектах Российской Федерации программных мероприятий, оценка полученных результатов, корректировка мероприятий, принятие необходимых нормативных правовых актов и разработка требуемых программ на региональном уровне.

На втором этапе (2010 – 2013 годы) предполагается осуществить внедрение и распространение мероприятий по непосредственному сохранению, защите культурных ценностей, осуществлению концертно-лекторской, выставочной, научно-просветительской, пропагандистской, издательской, образовательной деятельности, направленной на популяризацию, повышению роли и передачу нематериальных культурных ценностей.

6. Предложения по целям и задачам программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход реализации целевой программы по годам

Целями программы являются: предотвращение утраты нематериального культурного наследия народов Российской Федерации, а также его развитие и распространение.

Задачами программы являются:

охрана и восстановление разнообразных видов и форм традиционной народной культуры, определяющих самобытность культур народов России;

обеспечение равного доступа всех категорий населения к культурным ценностям;

развитие и популяризация лучших образцов нематериального культурного наследия, распространение достижений традиционной народной культуры на культурное пространство Российской Федерации;

развитие культуры, музыкально-художественного образования и поддержка творчества на селе, поддержка и развитие учреждений культуры и музыкально-художественного образования села;

поддержка мастеров-носителей материальных и духовных традиций народной культуры;

развитие инфраструктуры, новых форм работы, модернизация организационных, правовых и финансовых механизмов сохранения и развития нематериального культурного наследия;

подготовка и повышение квалификации кадров в сфере нематериальной культуры;

обеспечение правовой защиты в подходах к сохранению традиционной народной культуры.

В соответствии с предложенными вариантами реализации Программы в Приложении № 2 представлены целевые показатели и их значения.

7. Предложения по объемам и источникам финансирования целевой программы

Финансирование мероприятий Программы предполагается осуществлять из средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке софинансирования и из внебюджетных источников.

Затраты на реализацию Программы за счет всех источников финансирования составляют (в ценах соответствующих лет) ■■■■■ млн. рублей, из них за счет средств федерального бюджета - ■■■■■ млн. рублей, за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - ■■■■■ млн. рублей, средств внебюджетных источников - ■■■■■ млн. рублей.

8. Предварительная оценка ожидаемой эффективности и результативности предлагаемого варианта решения проблемы сохранения нематериального культурного наследия народов Российской Федерации

Реализация программы позволит:

создать условия, обеспечивающие сохранение и восстановление разнообразных видов и форм традиционной народной культуры, определяющих самобытность культуры народов России;

повысить доступность, эффективность, качество и расширить спектр услуг в сфере традиционной народной культуры, народного творчества, социально-культурной деятельности, повысить их социальную востребованность;

вовлечь население в активную социокультурную деятельность;

обеспечить широкий доступ различных слоев сельского населения к ценностям традиционной и современной культуры, художественному образованию;

создать эффективную инфраструктуру культуры, укрепить материально-техническую базу учреждений, занимающихся сохранением и восстановлением традиционной народной культуры, развитием народного творчества, организацией досуга населения;

создать квалифицированный кадровый потенциал в сфере традиционной народной культуры.

9. Предложения по участию федеральных органов исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию целевой программы

В число федеральных органов исполнительной власти, ответственных за формирование и реализацию программы, предлагается включить Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное архивное агентство, Федеральную службу по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

10. Предложения по государственным заказчикам и разработчикам целевой программы

Государственным заказчиком – координатором Программы предлагается определить Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации.

В качестве государственных заказчиков Программы предлагаются: Министерство регионального развития Российской Федерации, Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Федеральное архивное агентство, Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия.

Указанные федеральные органы исполнительной власти должны стать основными разработчиками Программы.

11. Предложения по основным направлениям финансирования, срокам и этапам реализации целевой программы

Финансирование Программы планируется осуществлять по направлениям, связанным с проведением научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по вопросам обеспечения сохранения нематериальных культурных ценностей, проведением культурных мероприятий, обеспечением оборудованием и материалами учреждений культуры.

12. Предложения по механизмам формирования мероприятий целевой программы

В целях формирования мероприятий Программы государственные заказчики готовят соответствующие предложения, привлекая к разработке мероприятий представителей основных групп заинтересованных сторон, включая представителей общественных организаций, научных институтов, экспертов.

Предложения государственных заказчиков Программы представляются в Министерство культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации в целях оценки их обоснованности и подготовки на их основе перечня мероприятий Программы.

Определение мероприятий программы должно производиться с учетом:

анализа развития ситуации, связанной с утратой нематериальных культурных ценностей;

необходимости достижения целей и задач программы, а также измеряемых показателей ее реализации;

необходимости комплексного решения проблемы сохранения нематериального культурного наследия Российской Федерации;

возможности использования для их реализации современных информационных технологий.

возможности осуществления их непрерывного мониторинга посредством сбора отчетности и анализа достигнутых показателей.

13. Предложения по возможным вариантам форм и методов управления реализацией целевой программы

Государственный заказчик-координатор Программы – Министерство культуры и массовых коммуникаций – формирует концепцию программы и основные направления ее реализации, осуществляет управление реализацией Программы и несет ответственность за результаты ее осуществления, координирует действия разработчиков Программы, подготавливает в пределах своих полномочий нормативные правовые акты, необходимые для реализации программы, формирует отчетность о реализации программы, готовит предложения по ее уточнению.

Кроме того, Министерство культуры и массовых коммуникаций обеспечивает общественную презентацию программы, ее представление в средствах массовой информации.

Реализацию программы планируется осуществлять посредством отбора на конкурсной основе исполнителей работ и услуг и поставщиков продукции по каждому программному мероприятию и заключения с ними государственных контрактов.

Взаимодействие государственных заказчиков Программы с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации планируется осуществлять посредством заключения соглашений.

В целях согласованной межведомственной реализации Программы планируется создание координационного совета, включающего представителей всех федеральных органов исполнительной власти, принимающих участие в реализации программы.



Приложение № 1  
к Концепции федеральной целевой  
программы «Сохранение нематериального культурного  
наследия народов Российской Федерации  
на 2009-2013 годы»

№ п/п	Наименование показателя	Единица измерения	Отчетный период					Прогнозный период					
			2003 год (факт)	2004 год (факт)	2005 год (факт)	2006 год (факт)	2007 год (ожидаемое значение)	2008 год (план)	2009 год (план)	2010 год (план)	2011 год (план)	2012 год (план)	2013 год (план)
1	Выделяемые средства	млн. руб.	4	4	4	4	4	5	6	6	7	7	8
2	Проведение мероприятий – научные (конференции, симпозиумы, конгрессы, семинары и т.д.)	млн. руб.	2	2	2	2	2	4	4	5	5	5	6
3	Количество участвующих	млн. руб.	450	400	380	400	450	700	750	800	850	900	900
4	Научные публикации (журналы, книги)	млн. руб.	20	20	22	22	24	24	28	28	30	30	30

Приложение № 2  
к Концепции федеральной целевой  
программы «Сохранение нематериального культурного  
наследия народов Российской Федерации  
на 2009-2013 годы»

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Единица измерения	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	Целевое значение
<b>Вариант 1</b>								
1	Количество проведенных фольклорно-этнографических экспедиций	единиц						
2	Количество единиц хранения предметов материальной культуры, записей на разных носителях, обнаруженных в ходе проведения фольклорно-этнографических экспедиций	единиц						
3	Доля документированных единиц хранения фольклорно-этнографических материалов от общего числа	%						
4	Рост количества проведенных конференций по вопросам сохранения нематериального культурного наследия	%						
5	Рост количества публикаций по традиционной народной культуре в изданиях научной литературы, в электронных изданиях	%						
6	<i>Доля воссозданных и внедренных видов, форм, технологий, приемов традиционных ремесел, обрядов, музыкально-певческих традиций от общего числа</i>	%						

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Единица измерения	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	Целевое значение
7	Доля мероприятий по сохранению нематериального культурного наследия в общем объеме услуг организаций культуры	%						
8	Доля восстановленных и функционирующих историко-этнографических и ландшафтно-культурных комплексов от общего числа	%						
9	Доля народных мастеров и исполнителей, получивших поддержку (материальную, образовательную и иную), от числа нуждающихся	%						
10	Доля центров реконструкции, экспериментально-производственных мастерских, получивших поддержку (материально-техническую, организационную, образовательную и иную), от числа нуждающихся	%						
11	Доля граждан, вовлеченных в мероприятия по сохранению нематериального культурного наследия (фольклорные фестивали, концерты, выставки и др.) от общего количества потребителей услуг организации культуры	%						
12	Доля произведений традиционного народного искусства и предметов народного быта, представленных на постоянно действующих экспозициях, от общего числа	%						

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Единица измерения	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	Целевое значение
13	Доля участников туристических мероприятий просветительской и социальной направленности от общего числа туристов, %	%						
14	Доля маршрутов просветительской и социальной направленности от общего числа туристических маршрутов, %	%						
15	Издано книг, брошюр, популяризирующих народную культуру (общий тираж на 1000 человек населения)	экз.						
16	Издано журналов и других периодических изданий, популяризирующих народную культуру (годовой тираж) на 1000 человек населения	экз.						
17	Количество сообщений в средствах массовой информации по вопросам народной культуры	единиц						
18	Доля гастролей фольклорных коллективов в общем объеме гастрольной деятельности учреждений искусства	%						
19	Доля выставок народных художественных промыслов в общем объеме выставок	%						
20	Количество грантов, выделенных детским и молодежным фольклорно-этнографическим студиям и коллективам	единиц						

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Единица измерения	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	Целевое значение
21	Доля детей, принявших участие в фольклорно-этнографических и историко-краеведческих экспедициях и лагерях, от общего числа детей, участвующих в культурных мероприятиях	%						
22	Доля подготовленных специалистов по традиционной народной культуре от требуемого числа	%						
23	Количество новаторских проектов в сфере сохранения и восстановления нематериального культурного наследия	единиц						
24	Обеспеченность центров сохранения и восстановления традиционной народной культуры оборудованием, необходимым для проведения консервационных, реставрационных и реконструктивных работ	% от потребности						
25	Рост числа участников коллективов народного творчества (народной песни, музыки, танца, пр)	%						
26	Рост количества мастеров декоративно-прикладного творчества, объединений, занимающихся возрождением традиций декоративно-прикладного искусства	%						
27	Доля занятых в сфере нематериального культурного наследия в общем количестве работников сферы культуры	%						
28	Объем средств, затраченных на реализацию мероприятий в сфере нематериального культурного наследия,	руб./чел.						

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Единица измерения	2009 год	2010 год	2011 год	2012 год	2013 год	Целевое значение
	в расчете на 1 участника							
29	Доля выпускников ВУЗов культуры, поступивших на работу по специальности	%						
<b>Вариант 2</b>								
<b>Вариант 3</b>								

## **Доклад «О практике сохранения и перспективах развития традиционной народной культуры в Российской Федерации»**

к VI заседанию Координационного Совета  
по культуре при Минкультуры России  
г. Улан-Удэ июнь 2007 г.

На пороге XXI века вопрос о возрождении национальных культурных традиций является основополагающим для развития государственности. Сохранить в многонациональном доме индивидуальность и неповторимость, уникальность и своеобразие каждой этнической группы, создать в нем атмосферу взаимоуважения и духовности – вот круг проблем, которые нам предстоит решать совместными усилиями в интересах будущих поколений.

В обществе растет понимание того, что обеспечение безопасности страны, адекватное и своевременное реагирование на внешние и внутренние вызовы, создание условий для интенсивного экономического развития взаимосвязано с духовным развитием общества, развитием сферы культуры, уровнем ее государственной поддержки. Укрепление нравственных ценностей, сохранение культурного наследия народов Российской Федерации, обеспечение возможности для свободного и равного доступа граждан Российской Федерации к культурным ценностям, развитие материально-технической базы учреждений культуры, внедрение новых технологий и достойная оплата труда работников организаций культуры и искусства нашли свое отражение в основных направлениях развития культуры и массовых коммуникаций до 2015 года в качестве основных задач государственной культурной политики.

Во вступительном слове Президента Российской Федерации В.В.Путина на заседании Государственного совета, состоявшегося 26 декабря 2006 года, по вопросу «О государственной поддержке традиционной народной культуры в Российской Федерации» сказано, что «традиционная народная культура для нашей многонациональной страны – это не только бесценное наследие и общенациональное преимущество. Ведь культура народов России выполняет в обществе ключевую объединяющую роль, способствует сближению и взаимопониманию между людьми, утверждению принципов согласия и толерантности». Традиционная культура составляет один из наиболее значительных глубинных пластов художественной культуры общества, является важнейшей составляющей частью любой национальной культуры, укрепляющей духовную связь поколений и эпох.

Заседание Государственного Совета и последовавший по его итогам перечень поручений Президента Российской Федерации свидетельствует о том, что сохранение традиционного культурного наследия является общенациональной задачей.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 2007 года подчеркнуто особое значение национальных культурных традиций для решения масштабных национальных задач. Президент отметил в качестве крайне важного аспекта развитие национальной культуры народов России, включая поддержку фольклора. Главная цель – это сохранение глубинных основ многонациональной культуры России, нашей коллективной памяти – культурного наследия, национальных языков и литературы, значимых традиций и памятников фольклора.

Одной из важнейших задач традиционного народного творчества является, прежде всего, сохранение богатства и полноты русского языка как средства межнационального

общения, а также языкового многообразия. По мнению академика Лихачева, язык - это основа нашего национального духовного богатства. С ним связан героический эпос народов России: русские былины, «Калевала» карелов, героические эпосы алтайцев, бурят и калмыков, якутский эпос «Олонхо», который объявлен ЮНЕСКО победителем конкурса шедевров нематериального культурного наследия человечества. В этих жемчужинах мировой культуры отражено историческое сознание народа, которое в целях воспитания духовности, нравственности и патриотизма необходимо представить новому поколению в современном формате информационных технологий.

Источником хранения традиционной народной культуры является российская деревня. Сегодня в далекой российской глубинке, где сосредоточено 73 % всех учреждений культуры, в которых занимается народным творчеством 3,5 млн. человек, еще сильна преемственность поколений, связь с исторической памятью, сохраняются уникальные жанры народного творчества. Носители народных традиций, исполнители эпоса, мастера декоративно-прикладного искусства являются достоянием отечественной культуры, их большая просветительская и воспитательная работа признана общественностью и в последние годы стала приобретать государственное значение.

Анализ состояния и развития традиционной культуры в Российской Федерации, ее творческие достижения и состояние ресурсов, в том числе материальных, финансовых, кадровых и информационных был подробно представлен в докладе к заседанию Государственного совета. Решение современных проблем традиционной культуры народов Российской Федерации лежит в плоскости совершенствования нормативной правовой базы и механизмов финансового обеспечения процессов сохранения и развития традиционной народной культуры. В связи с чем представляется целесообразным рассмотреть в данном докладе законодательное регулирование вопросов традиционной народной культуры и пути решения системных проблем ее сохранения и развития.

Нормативно-правовое обеспечение сохранения и развития традиционной народной культуры.

Конституция Российской Федерации (статья 44) гарантирует свободу художественного и других видов творчества, а также прав на участие в культурной жизни и на доступ к культурным ценностям;

В связи с процессами глобализации сохранение и развитие традиционной народной художественной культуры стало приобретать государственное значение, что нашло свое отражение в федеральных нормативных правовых актах.

В Основных направлениях социально-экономической политики Правительства Российской Федерации в качестве стратегических целей культурной политики определены: развитие культурного потенциала и сохранение культурного наследия страны, обеспечение единого культурного пространства и доступности культурных ценностей широким слоям населения.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 января 2006 г. № 38-р, в разделе «Политика в сфере культуры и массовых коммуникаций» отмечается, что государственная поддержка культуры и массовых коммуникаций среди прочих приоритетов направлена на сохранение национальной самобытности культур народов России и на развитие профессионального искусства и народного творчества.

В Программе определены основные цели политики в сфере культуры, к которым, в том числе, отнесены сохранение культурного наследия, культурного потенциала и единого культурного пространства страны.



В развитие этой идеи статьей 29 Федерального закона №199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» были внесены изменения в Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131) в части расширения и уточнения полномочий муниципальных образований по решению вопросов местного значения в сфере культуры. Впервые в полномочиях местных органов власти отдельной строкой законодательно отражена ответственность за создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества и обеспечение условий для организации досуга населения. После поправок, внесенных Федеральным законом №199 в ряд законодательных актов Российской Федерации, полномочия местных органов власти по созданию условий для развития местного традиционного художественного творчества и участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов нашли свое отражение в Законе Российской Федерации от 09.10.1992 № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре».

**Особенности деятельности в сфере традиционного народного творчества отражены в таких нормативных правовых актах как:**

Федеральный Закон от 06.01.1999 № 7-ФЗ «О народных художественных промыслах», регулирует основы государственной политики в области народных художественных промыслов, определяя ответственность органов власти субъектов Российской Федерации за экономические, социальные и иные условия сохранения, возрождения и развития народных художественных промыслов;

Федеральный закон от 17.06.1999 №74-ФЗ «О национально-культурной автономии», который в главе IV регулирует порядок обеспечения федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации права на сохранение и развитие национальной культуры, предусматривающий, в том числе, разработку и осуществление федеральных и региональных программ национально-культурного развития, а также осуществление иных мероприятий по созданию условий необходимых для сохранения, возрождения и развития национальной культуры, национально-культурных прав граждан Российской Федерации, относящих себя к определенным этническим общностям;

Федеральный закон от 30.04.1999 №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», который регулирует порядок осуществления всеми уровнями исполнительной власти обеспечение прав малочисленных народов на социально-экономическое и культурное развитие;

Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ ( в редакции ФЗ №199) «Об охране окружающей среды» в ст.4 относит к объектам особой охраны объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия; места традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Российской Федерации; объекты, имеющие научное, историко-культурное, эстетическое и рекреационное значение.

Положение об основах хозяйственной деятельности и финансирования организаций культуры и искусства, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.1995 № 609 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 23.12.2002 № 919), регулирует порядок деятельности центров культуры и искусства, научно-методических центров народного творчества и других организаций, основная деятельность которых носит просветительный, культурно-досуговый, научно-методический и информационный характер.

Постановление Правительства Российской Федерации от 18.09.2006 № 579 «О премии Правительства Российской Федерации «Душа России» за вклад в развитие народного

творчества», целью которого является адресная поддержка выдающихся деятелей народного художественного творчества.

Грант Президента Российской Федерации ведущим профессиональным коллективам музыкального и хореографического искусства, учрежденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28.03.2005 № 162 «О грантах Президента Российской Федерации для поддержки творческих проектов ведущих профессиональных коллективов народного музыкального и хореографического искусства», целью которого является адресная поддержка ведущих творческих народных художественных коллективов, представляющих национальное культурное достояние.

Международное законодательство в отношении традиционной народной культуры употребляет термин, рекомендованный ЮНЕСКО, - «нематериальное культурное наследие». Международная конвенция об охране нематериального культурного наследия принята в октябре 2003 года и является дополнением к принятой в 1972 году Конвенции ЮНЕСКО по вопросам охраны мирового культурного и природного наследия. Данная Конвенция 2003 года трактует понятие «нематериальное культурное наследие» как обычаи, знания, навыки, предметы, культурные пространства, признанные сообществами в качестве культурного наследия и свидетельствующие о культурном разнообразии народов мира. В Конвенции определена роль государств в охране нематериального культурного наследия на национальном уровне, которая заключается в необходимости принимать меры для обеспечения охраны нематериального культурного наследия, имеющегося на территории, и в рамках этих мер идентифицировать и определять различные элементы нематериального культурного наследия. Для обеспечения идентификации с целью охраны предлагается составлять перечни нематериального культурного наследия, имеющегося на территории, и регулярно их обновлять. В Конвенции дано определение понятия «охрана», которое означает принятие мер с целью обеспечения жизнеспособности нематериального культурного наследия, включая его идентификацию, документирование, исследование, защиту, популяризацию, его передачу с помощью формального или неформального образования, а также возрождение различных аспектов такого наследия.

Аналитическая и научно-методическая деятельность осуществляются на основании Конвенции об охране и поощрении разнообразных форм культурного самовыражения, принятой в 2005 году, «Рекомендаций по сохранению фольклора», утвержденных генеральной конференцией ООН в 1989 году, а также ряда международных проектов, таких как международный проект ЮНЕСКО «Провозглашение шедевров устного и нематериального наследия человечества» (2000г.), Всеобщая декларация о культурном разнообразии (2001 г.).

По информации МИДа России, на основании итогов межведомственных консультаций признано целесообразным воздержаться от нашего участия в Конвенции об охране нематериального культурного наследия, в рамках которой учреждается репрезентативный список нематериального культурного наследия. Вместе с тем по мнению МИДа России и Минкультуры России, возможно, руководствуясь статьей 12 данного международного соглашения, включить в программу сохранения нематериального культурного наследия положение о формировании российского перечня нематериального наследия.

Таким образом, федеральные и международные нормативные акты по данному вопросу отражают принцип разграничения полномочий между федеральным центром, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по созданию условий для сохранения и развития традиционного народного творчества.

Из совокупности норм законодательства следует, что понятие «создание условий» означает комплекс действий, направленных на осуществление, выполнение, организацию и управление деятельностью, обеспечивающей реализацию прав и обязательств органов местного самоуправления по вопросу реализации установленных полномочий и в частности, по созданию условий для сохранения и развития местного традиционного художественного творчества. Создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества должно иметь ресурсное обеспечение, предусматривающее финансовую, материальную и структурную поддержку. Исполнение данных обязательств возложено законодательством Российской Федерации на учредителей, которые в основном составе представлены на уровне субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Но очевидно, что местной власти сегодня часто не по карману решить весь комплекс имеющихся проблем. В итоге средний уровень финансового обеспечения полномочий по данному вопросу составляет по экспертным оценкам менее 50% от потребности.

Пути решения вопросов по созданию условий для развития традиционной народной культуры определены в Основных направлениях государственной политики по развитию сферы культуры и массовых коммуникаций в Российской Федерации до 2015 года (далее Основные направления). Развитие многонационального культурного наследия народов России данным документом отнесено к основным приоритетам государственной культурной политики. С целью реализации этого направления Минкультуры России, в соответствии с перечнем поручений Президента Российской Федерации, разрабатывает систему мер по сохранению нематериального культурного наследия народов России, которая предусматривает разработку концепции и программы сохранения нематериального культурного наследия и формирование пакета модельных нормативных документов, регламентирующих развитие и сохранение народной традиционной культуры, внедрение грантовой поддержки и других мер стимулирования деятельности фольклорных коллективов и мастеров декоративно-прикладного искусства.

Анализ региональной практики, представленной в отчетах субъектов Российской Федерации по реализации Основных направлений свидетельствует о том, что органы местного самоуправления создают условия для развития организаций, осуществляющих деятельность в сфере сохранения и восстановления традиционной народной культуры путем:

- разработки регионального законодательства по сохранению и развитию традиционной культуры и нормативного регулирования деятельности субъектов народного художественного творчества (граждан, юридических лиц и общественных организаций);
- разработки и реализации комплексных (целевых либо ведомственных) программ по сохранению и развитию народного художественного творчества;
- создания специализированных учреждений культуры, реализующих функции сохранения, развития и популяризации народного художественного творчества, как то Домов или Центров народного творчества, Домов фольклора, Домов ремесел, Домов дружбы, Национально-(этно) культурных центров;
- поддержки творческих коллективов во всем жанровом многообразии, стимулируя их деятельность выделением финансовых средств на творческие постановки, приобретение музыкальных инструментов и костюмов, на участие в фестивалях народного творчества, а также используя меры морального поощрения, присваивая звания «народный» коллектив, либо учреждая знаки отличия, почетные грамоты и медали.
- поддержки творческой деятельности граждан, являющихся носителями и распространителями духовных традиций народной культуры, используя механизмы грантовой поддержки, учреждения премий, других мер материального и морального стимулирования;

-финансирования работ и услуг по сохранению и пополнению собраний фольклорно-этнографических материалов, хранящихся в музеях, архивах, библиотеках и других учреждениях, созданных на территории субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

-финансирования работ и услуг по созданию и экспонированию предметов традиционной культуры, предметов декоративно-прикладного искусства;

-финансирования работ и услуг по сбору фольклора, созданию информационных баз данных и издательской деятельности;

-финансированию работ и услуг по методическому обеспечению и популяризации традиционной народной культуры;

-финансирования творческих проектов по организации и проведению праздников, конкурсов и других массовых мероприятий, организуемых с целью популяризации и развития народного художественного творчества.

Одним из наиболее успешных примеров нормативного регулирования данного вопроса является закон Вологодской области от 26.02.2004 № 1000-ОЗ «О государственной политике области в сфере сохранения и восстановления традиционной народной культуры Вологодской области» и ряд нормативных актов Вологодской области по поддержке народной традиционной культуры, в том числе Областная целевая программа «Сохранение и восстановление традиционной народной культуры как основы развития культуры села (2001-2005 гг.)», постановление губернатора области «Об утверждении положения о мастере народных художественных промыслов Вологодской области».

Следует отметить комплексный подход к решению вопросов поддержки народной традиционной культуры в Белгородской области, который выражается в пакете, составляющем около 10 нормативных актов по данному вопросу. Например, «постановление главы администрации Белгородской области «О развитии и поддержке самодеятельного художественного творчества», постановление главы администрации «О мерах государственной поддержки народных художественных промыслов», постановление главы администрации «О дополнительных мерах по изучению, сохранению и развитию традиционной народной культуры области». Динамично развивается нормативная правовая база по поддержке народной традиционной культуры в Республике Саха (Якутия), Краснодарском крае и Читинской областях, где приняты соответствующие законы, разработаны и введены в действие концепции и программы сохранения традиционной культуры.

Системная практика по нормативному обеспечению сохранения и развития народной традиционной культуры характерна для Чувашской Республики, Республики Бурятия, Республики Алтай, Республики Татарстан, Республики Мордовия, Республики Марий Эл, Хабаровского, Красноярского краев, Владимирской, Калужской, Брянской, Смоленской, Московской, Волгоградской, Нижегородской, Пензенской, Саратовской, Новосибирской, Томской и Кемеровской областей.

В региональных нормативных актах можно выделить 6 направлений:

- поддержка организаций культуры народного творчества;

-поддержка проектов по сохранению и развитию традиционной культуры;

-поддержка народных художественных промыслов;

-адресная поддержка в виде грантов и премий творческим коллективам, отдельным исполнителям и мастерам народного творчества;

-установление местных доплат и надбавок;

-учреждение региональных наград (знаков отличия, почетных грамот и почетных званий) за заслуги в сохранении и развитии народного творчества.

Следует отметить, что за последние шесть лет в большинстве регионов Российской Федерации разработаны и реализуются целевые и комплексные программы сохранения и развития традиционной народной культуры. Приоритетными направлениями данных программ являются возрождение народных художественных традиций, фольклора, ремесел, поддержка национальных культур народов России. Исходя из того фактора, что основной массив объектов традиционной культуры сосредоточен на селе в ряде регионов поддержка народного художественного творчества осуществляется в рамках программ развития сельской культуры.

В Ярославской области принята областная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года», в которой есть раздел «Основные мероприятия по развитию туризма и повышению культурного уровня на селе». В данной программе объекты нематериального культурного наследия являются основными компонентами туристических программ, приносящими дополнительное финансовое обеспечение на цели сохранения традиционной культуры.

Во Владимирской области действует областная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года», в рамках которой предусмотрено выделение средств на инвестиционную поддержку сельских объектов культуры, обеспечивающих развитие новых форм сохранения традиционной культуры и приобщение молодежи к истокам культурного наследия. Объем денежных средств по данной программе значительно превышает объем федеральных средств выделяемых на эти же цели по федеральным средствам, выделяемых на эти же цели.

Заслуживает особого внимания опыт работы Архангельской области в вопросах программного подхода обеспечение творческих инициатив местного сообщества. Достаточная проработанность идеологической базы позволила подготовить проект краткосрочной целевой программы «Поддержка социально-культурных инициатив в муниципальных образованиях Архангельской области» и реализовать ряд крупных проектов по теме традиционной культуры, которые приносят ощутимый доход в казну муниципальных образований.

В целом в Российской Федерации, по данным мониторинга Минкультуры России, в котором приняло участие 70% территорий, в субъектах Российской Федерации в сфере культуры действуют: региональные целевые программы - 18 территорий (24 программы) и ведомственные целевые программы - 8 территорий (10 программ).

Вопросы оплаты труда, предоставления льгот и оказания мер социальной поддержки урегулированы законодательными и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В этой части особый интерес представляет практика Саратовской области, где разработан закон «О социальной поддержке работников культуры», в котором предусмотрены меры социальной поддержки специалистов народного творчества. Выводы социологических исследований, проводимых Фондом «Институт экономики и социальной политики» и Центром социального прогнозирования Института социологии РАН, свидетельствует об ощутимых результатах реализации региональных программ, направленных на укрепление материальной базы и осуществление творческих проектов организаций и коллективов народного творчества. В программах определяется комплекс взаимоувязанных мероприятий, которые направлены на решение конкретных тактических задач.

Необходимо отметить, что в субъектах Российской Федерации в активно развиваются программно-целевые методы бюджетирования, ориентированного на результат, и формируется нормативная база по стандартизации услуг культуры, в том числе в сфере традиционной народной культуры. Несомненный методологический интерес представляют

документы, разработанные в Республике Карелия, Архангельской, Белгородской, Кировской и Новосибирской областях.

В порядке реализации требований реформирования бюджетного процесса в ряде территорий разработаны примерные перечни услуг по сохранению и развитию традиционного народного творчества, группировка которых предусматривает укрупненные виды услуг с учетом многообразия форм работы по их реализации, а именно:

- услуги по сохранению нематериального культурного наследия;
- услуги по сбору образцов нематериального культурного наследия;
- услуги по созданию баз данных носителей нематериального культурного наследия;
- услуги по передаче навыков нематериального культурного наследия;
- услуги по реконструкции нематериального культурного наследия;
- услуги по пропаганде и популяризации нематериального культурного наследия;
- услуги по методическому обеспечению сохранения нематериального культурного наследия;
- услуги по организации и проведению фольклорных фестивалей, обрядов, традиционных праздников и конкурсов.

Таким образом, правоприменительная практика регионов России предусматривает создание законов и других нормативных актов, регулирующих взаимоотношения бюджетов различных уровней по вопросам осуществления полномочий по сохранению и развитию традиционной народной культуры. Вектор нормотворческого процесса направлен в сторону урегулирования взаимоотношений организаций культуры и их учредителей в контексте реформирования бюджетного процесса.

#### Перспективы сохранения и развития традиционного народного творчества.

Исходя из совокупности проблем, поднятых в докладах на заседании Государственного совета и Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, по вопросу развития национальной культуры и поддержки народного художественного творчества, очевидно, что назрела необходимость в разработке комплекса мер, направленных на повышение эффективности существующих и создание новых механизмов сохранения, поддержки и развития традиционной культуры. Прежде всего, это выделение целевого бюджетного финансирования, которое позволит укрепить материальную базу и стимулировать труд специалистов; и второе – совершенствование нормативной правовой базы.

Комплексный подход к данному вопросу всех заинтересованных федеральных и региональных органов государственной власти позволит обеспечить эффективное достижение целей по сохранению народной традиционной культуры.

Общественность, деятели культуры ждут от нас конкретных решений! Исходя из задач, поставленных в перечне поручений Президента Российской Федерации по итогам заседания Государственного совета и определенных в Послании Федеральному Собранию, Минкультуры России осуществляет разработку проекта концепции и проекта отдельной федеральной целевой программы «Сохранение и развитие традиционной культуры народов России до 2015 года». В этом важнейшем стратегическом документе найдет свое отражение система мер по сохранению бесценных образцов народной культуры, которая послужит перспективной основой для реализации культурной политики в сфере сохранения и развития традиционной народной культуры. Цели программы предполагают концентрацию бюджетных средств на приоритетных направлениях сохранения традиционного народного

творчества и создание оптимальных условий и всесторонней поддержки для изучения, сохранения и восстановления традиционной культуры как фундаментального фактора культурной идентификации. Программа будет носить межведомственный характер и призвана решить такие проблемы, как инвестиционная и информационная поддержка организаций и носителей традиционной культуры, осуществляющих сохранение и развитие нематериального культурного наследия. Результатами поддержки должно стать создание информационных банков данных по нематериальному культурному наследию, перевод в электронную форму образцов традиционной культуры, представляющих празднества, обряды, обычаи, исполнительские искусства, устное творчество, традиционные ремесла.

Ресурсы программы позволят обеспечить сохранность и передачу последующим поколениям образцов духовной культуры через систему фестивалей, выставок, иных просветительских и развивающих проектов. В ходе программы будет реализована задача укрепления материально-технической базы и адресной поддержки носителей традиционной культуры. Ожидаемые результаты реализации проектов и мероприятий программы могут быть представлены количеством межрегиональных и международных фестивалей, выставок, конкурсов, количеством информационных продуктов (электронных баз данных, книжных изданий), долей охвата населения, участвующего в коллективах народного творчества.

Поскольку современная социокультурная инфраструктура заключается в концентрации основных структурных компонентов на региональном и местном уровне механизм программы будет предполагать оказание финансовой поддержки в виде субвенций на конкурсной основе при условии долевого участия заявителя и наличия соответствующей программы поддержки в территории.

В рамках программы будет осуществляться ведение Реестра нематериального культурного наследия народов России, что позволит провести систематизацию такого наследия, определить объекты, нуждающиеся в первоочередных мерах по их сохранению. В Реестр предполагается включить шедевры духовного наследия народов России. Работа над этим документом позволит понять, чем мы богаты, а главное – куда, в первую очередь, могут быть направлены усилия всех заинтересованных сторон. Этот документ будет представлять несомненный интерес для мировой общественности, станет основой для нового витка научных исследований традиционной культуры, окажет пользу развивающемуся российскому туризму, но самое главное – позволит сохранить для будущих поколений все многообразие традиционной духовной и художественной культуры народов России.

Исходя из того фактора, что истоки национальной культуры и основной массив организаций культуры, обеспечивающих услуги по сохранению и развитию традиционного народного творчества находится в сельской местности, Минкультуры России разработало ряд мер по поддержке учреждений культуры села и работников культуры села.

Во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации Минкультуры России подготовило проект указа Президента Российской Федерации «О мерах государственной поддержки сельских учреждений культуры» и проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке распределения и предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату денежного поощрения лучшим сельским учреждениям культуры», в соответствии с которыми предполагается выплачивать ежегодно, начиная с 2008 года, денежные поощрения лучшим сельским учреждениям культуры за сохранение и пропаганду народных художественных традиций региона и создание инновационных форм работы с молодежью. Внедрение системы поощрений позволит ввести новые формы менеджмента, начать процесс модернизации технического оснащения организаций культуры и обеспечить повышение качества услуг культуры для населения сельских территорий.

Денежное поощрение предполагается выделять на конкурсной основе учреждениям культуры,

использующим в работе новые формы досуговой деятельности и современные информационные технологии. Денежные средства предполагается направить на приобретение оборудования, музыкальных инструментов и реквизита для новых культурно-массовых проектов, на проведение фольклорных экспедиций, формирование информационных баз данных, воссоздание и изготовление народных костюмов, формирование краеведческих экспозиций, создание инновационных форм работы с молодежью. По аналогии с соответствующими конкурсами Минобрнауки России, поддержка конкурсов должна осуществляться на условиях софинансирования в виде субсидий на основании соответствующего постановления Правительства Российской Федерации.

В целях реализации пункта 1 «в» Перечня поручений Президента Российской Федерации Минкультуры России разработало проект указа Президента Российской Федерации «О денежном поощрении лучших работников культуры села» и проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке распределения и предоставления субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату денежного поощрения лучшим работникам культуры села», в соответствии с которыми предполагается выплачивать, начиная с 2008 года, денежные поощрения лучшим работникам культуры села за значительный вклад в развитие культурного пространства сельских территорий, создание инновационных авторских методик приобщения молодежи к истокам традиционной культуры народов России и внедрение новых форм досуговой деятельности. С целью решения кадровой проблемы учреждений культуры села к участию в конкурсе предполагается допускать специалистов со стажем не менее 3 лет, основным местом работы которых является учреждение культуры.

На заседании Государственного совета Президент Российской Федерации подчеркнул необходимость оказания адресной поддержки самобытным профессиональным коллективам народного искусства. Решение этой задачи видится через механизм, который хорошо зарекомендовал себя на федеральном уровне, а именно - выделение гранта Правительства Российской Федерации для поддержки региональных профессиональных коллективов народного искусства. Основанием для грантовой поддержки региональных профессиональных коллективов народного искусства является норма статьи 26.3.2 Федерального закона от 6 октября 1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В указанной статье предусматривается возможность выделения нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации грантов субъектам Российской Федерации за счет средств федерального бюджета в целях содействия достижению наилучших значений показателей деятельности. Средства гранта предусматриваются для создания новых программ, приобретения и изготовления музыкальных инструментов и костюмов, широкой гастрольной деятельности с целью популяризации национального традиционного искусства.

С целью законодательного урегулирования вопросов поддержки традиционного народного творчества Минкультуры России предусматривает в плане законотворческой деятельности на 2008 год внесение следующих дополнений и изменений в федеральное законодательство:

1. «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в статью 39 Закона Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (в части расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам в сфере культуры).



Во исполнение п.п. «б» п.1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 26.12.2006 № ПР-70 в целях сохранения и развития традиционной народной культуры в Российской Федерации полагаем целесообразным внести дополнения в ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в статью 39 Закона Российской Федерации от 9 октября 1992г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» в части расширения полномочий по вопросам в сфере культуры, где отразить отдельной строкой полномочия по созданию условий для развития традиционного народного художественного творчества.

Данная норма закона позволит за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации осуществлять различные виды финансовой и материальной поддержки творческих коллективов и организаций, обеспечивающих сохранение и развитие традиционной народной культуры региона, и расширить практику установления доплат и надбавок специалистам народного творчества.

2. «О внесении изменений в статью 40 Закона Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (в части уточнения полномочия местных органов власти по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры).

В связи с неоднозначным толкованием полномочия местных органов власти по созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры при применении закона на практике возникает ряд проблем связанных с субъективным толкованием объема финансовых и организационных обязательств местных органов власти. Считаем целесообразным отразить в базовом отраслевом нормативном правовом акте «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» расширенное толкование указанного полномочия.

Под созданием условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры следует понимать обеспечение имущественных, финансовых, организационных потребностей существующих на территории муниципального образования организаций культуры, создание новых организаций, а также содействие распространению иных форм собственности и организационно-правовых форм.

3.«О внесении изменений в Закон РФ от 9 декабря 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (в части включения понятия «грант»).

В последние годы в сфере культуры и искусства был учрежден ряд грантов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации для поддержки творческих проектов ведущих музыкальных, театральных коллективов, профессиональных коллективов народного хореографического искусства, симфонических оркестров и хоровых капелл. Продолжается работа по учреждению новых грантов. Однако правовое основание для учреждения грантов отсутствует.

В связи с продолжающейся работой по учреждению грантов Правительства Российской Федерации в области культуры и искусства предлагаем рассмотреть возможность включения понятий «грант» в Закон Российской Федерации от 9 декабря 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре». Это обусловлено следующим. Универсальное определение термина "грант" уже прочно вошло в язык многих нормативных правовых актов, (в частности, Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об общественных объединениях», Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях», Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и другие). Считаем необходимым устранить правовой пробел,

закрепив понятие и возможность учреждения грантов в Основах законодательства Российской Федерации о культуре.

4. Во исполнение пункта 1 «б» перечня поручений Президента Российской Федерации о необходимости представления предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в целях создания условий для сохранения и развития традиционной народной культуры в Российской Федерации Минкультуры России считает целесообразным разработать отдельный закон «О нематериальном культурном наследии народов России».

Предполагаемый комплекс первоочередных мер позволит добиться эффективной работы в деле сохранения культурного наследия, создания равных условий для творчества всех народов России и приобщения молодежи к истокам отечественной культуры. Очевидно, что период вялого «латания дыр» запущенных едва не привел к исчезновению многих духовных и нравственных традиций России. Надеемся, что предложенная система нормативного и программного регулирования этого важнейшего для будущих поколений страны вопроса станет основой долговременной и успешной работы в деле сохранения нематериального культурного наследия, при условии объединения усилий всех уровней власти, специалистов культуры и творческой общественности.

Предлагаем рассмотреть.

## **ЗАКОН ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ НА ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ**

По состоянию на март 2007 года

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ТЮМЕНСКАЯ ОБЛАСТНАЯ ДУМА

ЗАКОН  
ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

ОБ ОХРАНЕ И ИСПОЛЬЗОВАНИИ  
ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ  
НА ТЕРРИТОРИИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

26.03.96

Настоящий Закон регулирует отношения в сфере выявления, учета, охраны и использования историко-культурного наследия на территории Тюменской области.

Используемые в настоящем Законе термины означают:

историко-культурное наследие – признаваемая в установленном порядке совокупность объектов археологического, этнокультурного, историко-мемориального и архитектурно-градостроительного наследия;

историко-культурное наследие включает в себя также исторические названия населенных пунктов, улиц, гербы исторических городов;

археологическое наследие – совокупность находящихся на поверхности земли и в ископаемом состоянии остатков и следов искусственных сооружений жилого, оборонительного, хозяйственного, культового, погребального назначения, а также природных образований (холмы, участки речных долин и т. п.), содержащих останки людей до- или протоистори-

ческой эпох, продукты их деятельности, результаты их воздействия на окружающую среду, отражающие процесс биологической эволюции человека, различные аспекты развития древних и средневековых обществ;

этно-культурное наследие – совокупность как действующих, так и не использующихся по своему первоначальному назначению искусственных сооружений жилого, хозяйственного, культового, погребального характера, а также участков местности, устойчиво функционирующих в национальных культурах, имеющих историческую и ментально-социальную значимость для их носителей и выступающих в качестве ценных этнографических источников;

историко-мемориальное наследие – совокупность зданий, сооружений, памятных мест, связанных с важнейшими событиями в истории России и региона, с жизнью известных политических и государственных деятелей, военачальников, народных героев, деятелей науки, литературы и искусства, а также захоронений погибших за свободу и независимость Родины;

архитектурно-градостроительное наследие – совокупность архитектурных ансамблей и комплексов, в качестве которых могут выступать улицы, кварталы, площади, кремли, исторические центры населенных пунктов и остатки исторической планировки городов, а также сооружений гражданской, промышленной, культовой архитектуры, народного зодчества и связанных с ними произведений монументального и декоративно-прикладного искусства;

использование историко-культурного наследия – применение объектов историко-культурного наследия в деятельности, нацеленной на решение научных, образовательных и воспитательных задач в сферах музейного дела и туризма, в том числе в хозяйственных целях, не влекущих за собой нанесение вреда памятнику истории и культуры;

разрушение историко-культурного наследия – полное или частичное уничтожение объектов историко-культурного наследия, осуществленное без предварительного проведения их фиксации и полного научного изучения;

искажение облика историко-культурных памятников – полное или частичное изменение первоначального или исходного вида и интерьера объектов историко-культурного наследия, не связанное с задачами музеефикации и научной реконструкции;

земли историко-культурного назначения – особо охраняемые территории (археологические, этнокультурные, историко-мемориальные, территории объектов архитектурно-градостроительного наследия, а также земли историко-культурных музеев-заповедников), на которых (и в которых) располагаются объекты историко-культурного наследия.

#### Г Л А В А 1. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Статья 1. Историко-культурное наследие в Тюменской области находится под охраной органов государственной власти области и органов местного самоуправления, при которых создаются специально уполномоченные органы, ответственные за выявление, учет, консервацию, реставрацию, научное изучение, надлежащее использование и охрану историко-культурного наследия.

Органы местного самоуправления ответственны за сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности.

Бережное отношение к памятникам истории и культуры является обязанностью каждого гражданина.

Статья 2. Специально уполномоченным государственным органом охраны и использования историко-культурного наследия Тюменской области является комитет по культуре администрации области. Полномочия государственного органа охраны и использования памятников истории и культуры могут быть возложены комитетом на специализированную областную службу

(инспекцию) по охране и использованию объектов историко-культурного наследия.

Указания (предписания) государственного органа охраны и использования историко-культурного наследия, в пределах его полномочий, обязательны для органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, осуществляющих свою деятельность на территории Тюменской области.

Органы местного самоуправления, в случае необходимости, могут создавать в своей структуре подразделения, которые, по согласованию с государственным органом охраны памятников Тюменской области, наделяются правами специально уполномоченного государственного органа охраны и использования историко-культурного наследия на территории соответствующего муниципального образования.

Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями в сфере охраны и использования памятников истории и культуры производится соответствующими государственными органами с одновременной передачей необходимых для осуществления указанных полномочий материальных и финансовых средств.

Реализация переданных органам местного самоуправления государственных полномочий в сфере охраны и использования памятников истории и культуры подконтрольна комитету по культуре администрации области либо уполномоченной им областной службе.

Статья 3. В компетенцию специально уполномоченного государственного органа охраны и использования историкокультурного наследия Тюменской области входит:

- реализация государственной политики в сфере охраны и использования памятников истории и культуры на территории области;
- разработка и реализация общеобластных и областных программ по охране и использованию историко-культурного наследия;
- государственный контроль за соблюдением юридическими и физическими лицами, органами местного самоуправления законодательства в области охраны и использования историко-культурного наследия;
- ведение государственного реестра объектов историко-культурного наследия области;
- осуществление государственного контроля за сохранением движимых культурных ценностей: музейных и архивных, библиотечных фондов, редких книг и рукописей, предметов искусства, коллекций, в том числе археологических, и частных собраний, антиквариата, произведений народных промыслов и ремесел;
- осуществление контроля за деятельностью специализированных служб по охране и использованию памятников истории и культуры при органах местного самоуправления, образованных в соответствии с настоящим Законом, а также координация их деятельности;
- организация государственной историко-культурной экспертизы предпроектных и проектных материалов по мероприятиям, намеченным к реализации на территории Тюменской области;
- организация выявления объектов историко-культурного наследия;
- ведение списков вновь выявленных объектов историкокультурного наследия;
- организация научной экспертизы вновь выявленных памятников и выработка предложений по их включению в государственный реестр объектов историко-культурного наследия области;
- управление и распоряжение объектами археологического и этнокультурного наследия, находящихся на территории области;
- организация и осуществление мониторинга археологических и этнокультурных объектов, контроля за соблюдением "татуса и режима использования земель историко-культурного назначения;
- разработка проектов создания археолога-этнографических, истори-

ко-мемориальных, архитектурно-градостроительных музеев-заповедников, а также дача обязательных заключений при установлении режима использования земель историко-культурного назначения;

- выдача разрешений на право вывоза объектов археологического и этнокультурного наследия за пределы области, полученных в результате научно-исследовательских работ;

- выдача предписаний о приостановлении либо запрете строительных, мелиоративных, дорожных и иных работ, создающих угрозу для памятников истории и культуры;

- лицензирование в сфере деятельности по охране и использованию историко-культурного наследия;

- организация реставрации и восстановления объектов историко-культурного наследия;

- иные виды деятельности в сфере охраны и использования историко-культурного наследия на территории Тюменской области, не противоречащие действующему законодательству РФ.

В компетенцию специализированных подразделений по охране и использованию памятников истории и культуры, образованных органами местного самоуправления в соответствии с настоящим Законом, входит:

- реализация государственной политики в сфере охраны и использования памятников истории и культуры на подведомственной территории;

- ведение учета и списка памятников истории и культуры на территории соответствующего муниципального образования;

- организация мероприятий по обеспечению сохранности памятников истории и культуры;

- выдача предписаний о приостановлении либо запрете строительных, мелиоративных, дорожных и иных работ, создающих угрозу для памятников истории и культуры;

- разработка и реализация внутримunicipальных программ по сохранению и использованию историко-культурного наследия;

- организация государственной историко-культурной экспертизы предпроектных и проектных материалов по мероприятиям, намеченным к реализации на территории муниципального образования.

В компетенцию специализированных подразделений по охране и использованию памятников истории и культуры на местах могут входить иные вопросы, связанные с сохранением историко-культурного наследия. Передача органам местного самоуправления дополнительных государственных полномочий в сфере охраны и использования историко-культурного наследия может осуществляться на договорной основе.

#### Г Л А В А 11. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 4. Экономическую основу деятельности органов государственной власти, специально уполномоченных органов охраны историко-культурного наследия составляет государственная собственность на объекты историко-культурного наследия.

Основой государственных гарантий по охране историкокультурного наследия Тюменской области является выделение в областном бюджете особой строкой средств на памятникоохранительные мероприятия в соответствии с бюджетной классификацией РФ

Статья 5. В ведении Тюменской области находятся объекты археологического, этнокультурного, мемориального, архитектурно-градостроительного наследия, здания-памятники истории и культуры, отнесенные к государственной собственности области, и памятники федерального значения.

Статья 6. В ведении городов и районов (кроме районов в городах) находятся объекты историко-культурного наследия, расположенные на их

территориях, за исключением объектов государственной собственности.

Статья 7. Финансирование программ и мероприятий по охране и использованию объектов историко-культурного наследия проводится за счет бюджетных средств соответствующих уровней, внебюджетных поступлений, средств меценатов и других источников.

Статья 8. Допускается, по согласованию со специально уполномоченным органом охраны историко-культурного наследия, хозяйственное использование объектов историко-мемориального и архитектурно-градостроительного наследия, если это не наносит им ущерба. Указанные объекты сдаются в аренду с условием их сохранения за счет пользователя.

Средства, полученные от хозяйственного использования недвижимых памятников истории и культуры, зачисляются в установленном порядке на специальные счета специально уполномоченных органов охраны и использования памятников истории и культуры и используются исключительно на цели изучения и сохранения объектов историко-культурного наследия.

Статья 9. Исчисление размеров ущерба, нанесенного объектам историко-культурного наследия, определяют специально уполномоченные органы их охраны.

Статья 10. Экономическое стимулирование охраны объектов историко-культурного наследия осуществляется путем установления налоговых и иных льгот предприятиям, учреждениям и организациям, деятельность которых обеспечивает эффективное сохранение объектов историко-культурного наследия, в соответствии с законодательством Российской Федерации и области в сфере налогообложения.

### Г Л А В А III. ПРИВАТИЗАЦИЯ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 11. Объекты историко-культурного наследия не подлежат приватизации за исключением зданий – памятников истории и культуры местного значения и объектов, используемых в качестве жилого фонда вместе с земельными участками, на которых они расположены.

Статья 12. Программа приватизации недвижимых памятников истории и культуры местного значения разрабатывается специально уполномоченным государственным органом охраны памятников – комитетом, по культуре администрации области, совместно с комитетом по управлению государственным имуществом области и утверждается в установленном порядке.

Статья 13. Критерием оценки здания-памятника истории и культуры является его восстановительная стоимость.

Статья 14. Средства, полученные в результате приватизации зданий-памятников истории и культуры, зачисляются в безусловном порядке на счета специально уполномоченных органов охраны памятников истории и культуры и используются только на охранные и реставрационные работы на объектах историко-культурного наследия.

### Г Л А В А IV. ВЫЯВЛЕНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УЧЕТ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 15. Мероприятия по выявлению объектов историко-культурного наследия организуются и финансируются органами государственной власти в соответствии с утвержденными федеральными и областными программами, а также научно-исследовательскими учреждениями и организациями. В мероприятиях по выявлению памятников истории и культуры могут принимать участие органы местного самоуправления, научные общества, общественные организации, фонды, иные юридические лица и граждане.

Статья 16. Юридические и физические лица, реализующие строительные и иные проекты на неисследованных в археологическом отношении территориях и в местах проживания малочисленных народов и этнических

групп, обязаны организовать и профинансировать выявление археологических и этнокультурных объектов в зоне строительства или промышленно-гражданского освоения.

Статья 17. На территории Тюменской области осуществляется единая система выявления и учета памятников истории и культуры путем ведения списков вновь выявленных объектов историко-культурного наследия, государственного реестра объектов историко-культурного наследия.

Ведение данных списков осуществляется специально уполномоченными государственными органами охраны и использования историко-культурного наследия.

Статья 18. Включению в списки вновь выявленных памятников подлежат объекты историко-культурного наследия независимо от степени их сохранности, форм собственности, в том числе земли историко-культурного назначения.

Сводный перечень объектов, рекомендуемых для включения в государственный реестр объектов историко-культурного наследия Тюменской области, подлежит утверждению областной Думой.

#### ГЛАВА V. ОХРАНА И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАЗНАЧЕНИЯ

Статья 19. Земли историко-культурного назначения используются на территории области в особом режиме, который предполагает: определение их основного целевого назначения как земель, обеспечивающих сохранение объектов историко-культурного наследия для его изучения, интерпретации и использования в интересах настоящего и будущих поколений: разрешение ограниченного хозяйственного использования части земель историко-культурного назначения при запрещении на них деятельности, ведущей к их разрушению.

Статья 20. Статус земель и порядок их использования определяет специально уполномоченный орган охраны и использования историко-культурного наследия с последующим утверждением:

- в отношении археологических и этнокультурных территорий в сельской местности - областной администрацией по согласованию с органами местного самоуправления;

- в отношении городских историко-культурных территорий - администрациями городов;

- в отношении историко-мемориальных территорий и территорий объектов архитектурно-градостроительного наследия в сельской местности - районными администрациями.

Для земель историко-культурного назначения определяются границы расположения объектов историко-культурного наследия и охранный зона.

Границы земель историко-культурного назначения отмечаются на картах землепользования местными землеустроительными органами.

Статья 21. Режим земель историко-культурного назначения может быть определен как заказной или заповедный.

Статья 22. Под заказными понимаются земли историкокультурного назначения, на которых допускается ограниченная хозяйственная деятельность при условии соблюдения установленного для них режима землепользования. Порядок землепользования определяется договором аренды, который заключается со специально уполномоченным органом охраны памятников либо по согласованию с ним. Изъятие заказных земель историко-культурного назначения из государственной собственности запрещается.

Статья 23. Предприятия, учреждения, организации (кроме бюджетных) и граждане, использующие заказные историко-культурные земли в хозяйственной деятельности, перечисляют фиксированные платежи из собственных средств на счета специально уполномоченных органов охраны и использования историко-культурного наследия. Размеры платежей устанавли-

ливаются органами управления тех уровней, в ведении которых находятся соответствующие объекты и определенные за ними охранные зоны.

Органы местного самоуправления устанавливают процент отчислений в местные бюджеты от платы за земли историкокультурного назначения. Полученные средства направляются на охрану историко-культурного наследия и благоустройство земель историко-культурного назначения.

Статья 24. Размеры платежей за землепользование на заказных историко-культурных территориях устанавливаются:

- органами государственной власти субъекта Федерации - в отношении заказных археологических и этнокультурных территорий, расположенных в сельской местности;

- органами местного самоуправления - в отношении историко-мемориальных территорий и территорий объектов архитектурно-градостроительного наследия на подведомственной территории.

Статья 25. Участки, отнесенные к категории земель историко-культурного назначения могут быть изъяты у собственника, владельца, или пользователя в случаях, предусмотренных земельным законодательством Российской Федерации, а также при их выкупе с целью перевода земель в разряд заповедных историко-культурных земель, а также для нужд, связанных с музеефикацией и иным использованием охраняемых объектов историко-культурного наследия.

Изъятие земель, а также их принудительный выкуп производится в соответствии с действующим законодательством.

Статья 26. Нарушение арендатором режима использования заказных земель историко-культурного назначения является основанием для прекращения договора аренды данного участка без возмещения стоимости земли и произведенных на ее улучшение затрат.

Статья 27. Под заповедными понимаются земли историко-культурного назначения, на которых не допускается хозяйственная деятельность и которые служат исключительно целям сохранения, научного изучения и использования историко-культурных объектов в сферах образования, культуры, музеефикации и туризма.

Статья 28. Исключение земельных участков из категории земель историко-культурного назначения производится в случаях:

- полного завершения археологическими исследованиями памятника;
- полного разрушения историко-культурных объектов в результате стихийного бедствия, действия естественных или антропогенных факторов.

Статья 29. Земли государственных историко-культурных музеев заповедников не подлежат исключению из категории земель историко-культурного назначения.

Статья 30. Юридические и физические лица осуществляют туристско-экскурсионную деятельность на землях историко-культурного назначения только на основании договоров со специально уполномоченными органами охраны историкокультурного наследия.

## Г Л А В А VI. ОХРАНА И ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 3.1. Порядок и условия охраны и использования объектов историко-культурного наследия устанавливаются специально уполномоченными органами охраны памятников и определяются для каждого памятника охранными документами арендным договором, охранным договором или охранным обязательством.

Статья 32. Арендные договоры, включающие охранные обязательства, заключаются между предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, которым предоставляются недвижимые памятники истории и культуры для использования в хозяйственных и практических целях (за иск-



лючением использования их в качестве жилых помещений), и специально уполномоченным органом, в ведении которого находятся эти объекты.

Статья 33. Охранные договоры заключаются между религиозными объединениями, в пользование которым предоставляются недвижимые памятники, для совершения в них религиозных обрядов, и специально уполномоченными органами охраны и использования историко-культурного наследия.

Статья 34. Охранные обязательства выдаются специально уполномоченным органам охраны историко-культурного наследия собственниками или пользователями памятников истории и культуры.

Статья 35. Подлежат обязательному согласованию со специально уполномоченными органами охраны и использования историко-культурного наследия:

- земельные отводы под реконструкцию и новое строительство;
- архитектурно-планировочные и иные задания на все виды проектно-изыскательских работ по строительству и реконструкции;
- решения о сносе исторических построек, не стоящих на госохране как памятники истории и культуры;
- проекты планировки, застройки, реконструкции и нового строительства;
- проекты решений о приватизации объектов недвижимости и передачи земельных участков в пользование;
- проекты строительных, дорожных, мелиоративных и других работ;
- проектирование и установка памятников монументального искусства.

Статья 36. Проведение всех видов строительных работ на землях историко-культурного назначения без согласования с органами охраны и использования историко-культурного наследия запрещается.

Статья 37. В случаях, когда проекты новостроечных объектов или предполагаемое хозяйственное освоение новых территорий затрагивают неизученные в археологическом отношении участки или места проживания малочисленных народов и этнических групп, предприятия, учреждения и организации по предписанию органов охраны историко-культурного наследия до начала строительства (освоения) обязаны:

- организовать и профинансировать из своих средств работы по полному обследованию данных территорий с целью выявления объектов археологического и этнокультурного наследия;
- организовать и профинансировать работы по полному научному изучению тех из выявленных объектов, которые, по согласованию с органами охраны историко-культурного наследия, могут не изыматься из зоны строительства (освоения);
- разработать и осуществить меры по обеспечению сохранности выявленных объектов.

#### Г Л А В А VII. ЭКСПЕРТИЗА И ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 38. Историко-культурная экспертиза является необходимым элементом деятельности специально уполномоченных органов охраны и использования на всех этапах работы по учету и сохранению объектов истории и культуры и осуществляется в формах:

- научной экспертизы при ведении учета и инвентаризации объектов историко-культурного наследия, отнесении земельных участков к землям историко-культурного назначения;
- государственной экспертизы при осуществлении охраны земель историко-культурного назначения и обеспечении сохранности объектов историко-культурного наследия в зонах строительства и хозяйственного освоения.

Статья 39. Государственная экспертиза является обязательной мерой охраны и использования историко-культурного наследия на территории области, предшествующей принятию программ экономического развития, а также конкретных хозяйственных решений, осуществление которых может оказать вредное воздействие на сохранность объектов историкокультурного наследия.

Статья 40. Государственной историко-культурной экспертизе подлежат:

- программы и планы экономического развития Тюменской области, городов и сельских районов;
- все виды предпроектной и проектной документации по развитию производительных сил области, по объектам и предприятиям, намечаемым к реализации на ее территории, независимо от ведомственной принадлежности.

Статья 41. Научная экспертиза осуществляется на принципах обязательности, вневедомственности и гласности экспертными комиссиями, состоящими из ученых, специалистов в области изучения и использования историко-культурного наследия персональный состав которых утверждается специально уполномоченными органами охраны и использования Историко-культурного наследия.

Статья 42. Научной историко-культурной экспертизе подлежат:

- определение исторической и культурной значимости памятников, включаемых в списки вновь выявленных объектов, охранные реестры исторических городов и государственный реестр объектов историко-культурного наследия;
- исчисление стоимости объектов историко-культурного наследия и нанесенного им ущерба;
- установление и изменение границ земель историко-культурного назначения;
- исключение участков из категории земель историко-культурного назначения;
- разработка и пересмотр режимов землепользования не заказных историко-культурных территориях;
- решение вопросов об установлении заповедного режима земель историко-культурного назначения;
- решение вопросов об учреждении историко-культурных музеев-заповедников и определении их границ;
- подготовка предписаний по организации и финансированию работ в ранее не изученных районах, а также места проживания малочисленных народов и этнических групп в случаях планирующихся строительных работ и иной хозяйственной деятельности;
- выработка комплекса мер по обеспечению сохранности объектов историко-культурного наследия в зонах строительства и промышленно-гражданского освоения.

Статья 43. Лицензирование строительных, реставрационно-строительных, ремонтно-реставрационных, специальных, научно-исследовательских, проектно-изыскательских и других работ, связанных с консервацией, реставрацией, восстановлением и иными мерами по технической защите, ремонту и приспособлению памятников истории и культуры, производится комитетом по культуре администрации области.

Статья 44. Порядок проведения государственной экспертизы определяется соответствующим органом охраны памятников и осуществляется за счет собственника и пользователя объектов историко-культурного назначения. Заключение научной историко-культурной экспертизы может быть утверждено в качестве государственной специально уполномоченными органами охраны и использования историко-культурного наследия. Заключение экспертизы может быть обжаловано вышестоящей инстанции или арбитражном суде.

Статья 45. Любые виды строительных, реставрационностроительных,

ремонтно-реставрационных, специальных, научно-исследовательских, проектно-изыскательских и других работ, связанных с консервацией, реставрацией, восстановлением и иными мерами по технической защите, ремонту и приспособлению памятников истории и культуры, подлежат обязательному лицензированию.

#### Г Л А В А VIII. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ ИСТОРИКО- КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ

Статья 46. Предприятия, организации, учреждения, а также должностные лица и граждане, виновные в:

- нарушении режима землепользования на заказных историко-культурных территориях;
- невыполнение установленных законодательством обязанностей субъектов владения, пользования и аренды заказных историко-культурных территорий;
- сокрытии фактов непреднамеренного разрушения объектов историко-культурного наследия в ходе строительства или освоения новых территорий;
- хозяйственной деятельности, наносящей ущерб объектам историко-культурного наследия;
- невыполнении обязанностей по проведению государственной историко-культурной экспертизы и требований, содержащихся в ее заключениях, а также в представлении заведомо неправильных и необоснованных экспертных заключений;
- неподчинение предписаниям специально уполномоченных органов охраны историко-культурного наследия;
- нарушении статуса заповедных историко-культурных территорий; - препятствование специально уполномоченным органам охраны историко-культурного наследия, общественным организациям, общественным экспертным группам, должностным лицам и гражданам в осуществлении их полномочий в сфере охраны объектов историко-культурного наследия, - подвергаются штрафу, налагаемому в административном порядке, или привлекаются к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Статья 47. Юридические лица, виновные в искажении облика, разрушении, надругательстве над объектом историкокультурного наследия, подвергаются штрафу в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда.

Физические лица, виновные в искажении облика, разрушении, надругательстве над объектом историко-культурного наследия, подвергаются штрафу, налагаемому в соответствии с действующим законодательством.

Должностные лица и граждане, виновные в умышленном разрушении или повреждении памятников истории и культуры, подлежат привлечению к уголовной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Статья 48. Конкретный размер налагаемого штрафа определяется органом, налагающим штраф, в зависимости от характера и вида совершенного правонарушения, степени вины правонарушителя и причиненного ущерба. Наложение штрафа не освобождает виновных от обязанностей возмещения причиненного ущерба. 50% от суммы взыскиваемых штрафов перечисляется на специальные счета органов охраны историко-культурного наследия, в ведении которых находятся соответствующие объекты историко-культурного наследия.

Статья 49. Предприятия, учреждения, организации и граждане, виновные в разрушении и искажении облика объектов историко-культурного наследия, обязаны в полном объеме возместить причиненный ущерб или

восстановить объекты в прежнем состоянии за счет своих средств.

Статья 50. Возмещение ущерба, причиненного правонарушениями в сфере охраны историко-культурного наследия, производится предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами добровольно либо по решению суда или арбитражного суда, исходя из стоимости соответствующих объектов, основанной на их научной и культурной ценности в соответствии с заключениями государственной историко-культурной экспертизы, утвержденными методиками исчисления размеров ущерба или по фактическим затратам на восстановление первоначального или исходного облика объектов, с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды.

При наличии нескольких виновников ущерба взыскание производится в соответствии с долей каждого в причинении ущерба, в том числе с изыскательских, проектных, строительных организаций. Взыскиваемые суммы ущерба перечисляются на специальные счета органов охраны и использования историко-культурного наследия, в ведении которых находятся соответствующие объекты.

Председатель  
областной Думы  
Н. П. БАРЫШНИКОВ

Глава администрации  
Тюменской области  
Л. Ю. РОКЕЦКИЙ

По материалам сайта: [www.levonesky.org](http://www.levonesky.org)

## **ЦЕЛЕВАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НАРОДОВ ПРИКАМЬЯ НА 1999 - 2003 гг.**

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОЙ ОБЛАСТИ

РЕШЕНИЕ  
от 29 ноября 1999 г. N 693

О ЦЕЛЕВОЙ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЕ ГАРМОНИЗАЦИИ  
НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НАРОДОВ  
ПРИКАМЬЯ НА 1999 - 2003 ГОДЫ

Принято  
Законодательным Собранием  
Пермской области  
29 октября 1999 года

Обсудив проект целевой комплексной Программы гармонизации национальных и межнациональных отношений народов Прикамья на 1999 - 2003 годы, Законодательное Собрание Пермской области решает:

1. Утвердить целевую комплексную программу гармонизации национальных и межнациональных отношений народов Прикамья на 1999 - 2003 годы (прилагается).

2. Объем финансирования программы определять ежегодно при формировании областного бюджета отдельной строкой.

Финансирование мероприятий вышеназванной программы в 1999 году осуществляется за счет средств областного бюджета, предусмотренных на реализацию мероприятий по поддержке развития национальных культур народов Прикамья.

3. Решение вступает в силу с момента принятия.

Губернатор  
Пермской области  
Г.В.ИГУМНОВ

Приложение  
к решению  
Законодательного Собрания  
Пермской области  
от 29.11.1999 N 693

**ЦЕЛЕВАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА  
ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ  
ОТНОШЕНИЙ НАРОДОВ ПРИКАМЬЯ НА 1999 - 2003 гг.**

**СОДЕРЖАНИЕ**

Паспорт программы  
Обоснование необходимости разработки программы  
Цели и задачи программы  
Приоритеты программы  
Основные принципы программы  
Мероприятия по обеспечению гармонизации национальных и  
межнациональных отношений народов Прикамья на 1999 - 2003 годы  
Система мер по решению этнокультурных проблем народов Прикамья  
как условие гармонизации их межнациональных отношений  
Система мер по развитию национального образования как средства  
совершенствования духовной жизни народов, проживающих в регионе  
Подготовка и переподготовка кадров  
Поддержка деятельности национально - культурных формирований  
как институтов самоорганизации этносов  
Международное, межнациональное культурное сотрудничество  
Финансирование мероприятий федеральных национальных программ  
Система мер по развитию национальных средств массовой  
информации и национальных издательств  
Развитие и пропаганда национальных видов спорта  
Система мер по противодействию национальному экстремизму  
Организация научно - исследовательской и организационно -  
методической работы  
Финансовые затраты на реализацию программы  
Механизмы по организации контроля за реализацией программы  
Состав рабочей группы по разработке программы

**ПАСПОРТ  
ЦЕЛЕВОЙ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ**

Наименование	Программа гармонизации национальных и межнациональных отношений народов Прикамья на 1999 - 2003 годы.
Дата принятия решения по разработке программы, дата ее утверждения (наименование и номер соответствующего	Решение координационного совета по национальным вопросам администрации области от 18.02.99 N 1.

нормативного акта)

Государственный заказчик

Администрация Пермской области.

Основные разработчики программы

Структурные подразделения администрации области, органы местного самоуправления, высшие учебные заведения г. Перми, общественные организации: национально – культурные автономии, общества, центры.

Цели и задачи программы

Объединение усилий всех звеньев государственной системы, общественных национальных и религиозных движений для сохранения межнационального согласия, гармонизации межнациональных отношений. Совершенствование механизмов реализации основных направлений региональной национальной политики, учета и предупреждения межнациональных конфликтов на основе научных исследований национальных и межнациональных отношений. Профилактика национального экстремизма. Развитие информационной базы по теории и практике национальных и межнациональных отношений. Активизация информационно – аналитического обеспечения органов местного самоуправления, национальных объединений по главным направлениям государственной национальной политики. Обеспечение правовых, организационных и материальных условий для удовлетворения национально – культурных интересов и потребностей многонационального населения Прикамья в соответствии с особенностями духовного и культурного развития региона и России в целом. Формирование и распространение идей духовного единства, культивирование чувства российского патриотизма. Сохранение исторического наследия и дальнейшее развитие национальной самобытности, традиций взаимодействия народов Прикамья. Формирование национального

	<p>самосознания, освоение ценностей этнической, российской и мировой культур.</p> <p>Развитие национальной системы образования, создание условий для функционирования национальных учреждений разных типов как социальных институтов сохранения и развития этнических культур, воспитания уважения к истории, культуре народов России, мировым культурным ценностям.</p> <p>Обеспечение подготовки кадров в сфере национального образования, культуры, средств массовой информации, национальных видов спорта.</p> <p>Поддержка деятельности национальных культурных объединений, в том числе национально – культурных автономий, как институтов самоорганизации этносов.</p> <p>Поддержка национальных средств массовой информации и печати как каналов формирования и распространения идей межнационального согласия в регионе.</p>
Сроки реализации программы	1999 – 2003 гг.
Исполнители основных мероприятий программы	<p>Департаменты: культуры и искусства, образования и науки, комитет по физической культуре, спорту и туризму, отдел по связям с общественностью и средствами массовой информации администрации области; органы местного самоуправления городов и районов области; Пермская государственная телевизионная кинопроизводящая и радиовещательная компания "Т 7"; общественные национальные объединения.</p>
Объемы и источники финансирования	<p>Потребность финансового обеспечения на 1999 – 2003 гг. – 14055 тыс. рублей. Выделено из областного бюджета в 1999 году 920 тыс. рублей.</p>
Ожидаемые конечные результаты	<p>Обеспечение национального согласия, гармонизации национальных и межнациональных отношений в регионе.</p> <p>Дальнейшее формирование и реализация направлений региональной национальной</p>

Система контроля за  
исполнением программы

политики на основе комплексного,  
межотраслевого подхода.  
Преодоление отчуждения народов  
региона от своей культуры,  
традиций, языка. Сохранение и  
развитие этнической самобытности  
многонационального населения  
области.  
Профилактика и нейтрализация  
национального экстремизма.

Анализ полугодовых и годовых  
отчетов и информации основных  
исполнителей в отделе по связям с  
общественностью и СМИ  
администрации области.

## ЦЕЛЕВАЯ КОМПЛЕКСНАЯ ПРОГРАММА ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НАРОДОВ ПРИКАМЬЯ НА 1999 - 2003 годы

### 1. ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ РАЗРАБОТКИ ПРОГРАММЫ

...

Практика реформирования российского общества показала, что общие лозунги демократизации и перехода к рынку оказываются недостаточными, чтобы сформулировать цели, принимаемые всем обществом, обеспечить единство и целостность России, ее многонациональных регионов в новых исторических условиях развития российской государственности, согласовывания общественных интересов и интересов всех населяющих ее народов, сохранение и развитие общенациональных и общегосударственных ориентиров. Наряду с экономической и политической реформами идет поиск становления новых основ и форм национальных и межнациональных отношений...

Вместе с тем, в сфере национальных отношений на территории области существуют некоторые элементы скрытой напряженности. Многие из них кроются в продолжающемся кризисе в экономике и социокультурной сфере, в усиливающемся обнищании основной части населения, слабой его социальной защищенности. Кризис в условиях многонационального общества делает особо необходимой взвешенность, четко определенную последовательность и поэтапность в реализации конкретных мер не только на уровне всей Российской Федерации, но и на региональном уровне.

Настоящая программа по гармонизации национальных и межнациональных отношений народов Прикамья на 1999 - 2003 гг. является логическим продолжением предыдущих двух программ, реализованных в 1993 - 1998 гг. Поэтому в ней соблюдена определенная преемственность. Она разработана в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами (прямо или косвенно относящимися к национальной политике) и Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации. При сохранении глубокой преемственности с предыдущими концепциями и программами внесены определенные дополнения. Они заключаются в



следующем:

- во-первых, если раньше акцент делался преимущественно на развитие и обогащение культур народов Прикамья, то в данной концепции и программе усилено внимание и к другим компонентам общественной жизни, в том числе социальной сфере, гармонизации национальных и межнациональных отношений, роли национальных формирований как основных институтов самоорганизации этносов региона. Такой подход диктуется реалиями жизни. Средствами обеспечения межнационального согласия в регионе является обеспечение условий по удовлетворению этнокультурных и этнообразовательных потребностей проживающих в области этнических общностей.

Однако акцент только на развитие культуры народов вольно или невольно ведет на практике к так называемому отраслевому принципу управления, что в такой сложной сфере, как региональная национальная политика, в любой, а тем более современной ситуации недопустимо. Требуется комплексный, межотраслевой подход, а не только меры властных структур, связанные с развитием национальной и межнациональной культуры;

- во-вторых, накопленный опыт убедительно показал, что в решении повседневных вопросов по гармонизации межнациональных отношений, по своевременному предупреждению в них конфликтных ситуаций, снижению социальной напряженности ведущую роль наряду с государством играет местное самоуправление. Ему в концепции и программе также уделено больше, чем прежде, внимания.

В соответствии с системным, комплексным подходом к решению проблем национальных и межнациональных отношений в программу заложена идея национальной гармонизации. Под ней понимается усиление сплоченности каждого народа (этнической группы) на основе общности интересов, ценностей, исторических традиций прошлого, но без противопоставления при этом себя другим, без проявления национального эгоизма, этноцентризма и шовинизма, превращения национальных движений в националистические. Тем самым региональная программа учитывает необходимость обеспечения единства и целостности России в новых исторических условиях развития российской государственности на основе согласования и учета общегосударственных интересов и интересов народов, проживающих на Прикамской земле, налаживания их всестороннего сотрудничества, развития национальных культур, языков, средств массовой информации.

Гармонизация национальных и межнациональных отношений невозможна без четко определенной политики взаимодействия всех властных структур, в том числе органов местного самоуправления, с общественными национальными формированиями, учеными вузов региона и Российской Федерации. Данное положение отражено в разделах программы.

## 2. ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОГРАММЫ

Объединение усилий всех звеньев государственной системы,

общественных национальных и религиозных движений для сохранения межнационального согласия, гармонизации межнациональных отношений.

Совершенствование механизмов реализации основных направлений региональной национальной политики, учета и предупреждения межнациональных конфликтов на основе научных исследований национальных и межнациональных процессов в регионе.

Противодействие национальному экстремизму.

Развитие информационной базы по теории и практике межнациональных отношений.

Активизация информационно - аналитического обеспечения органов местного самоуправления, национальных объединений по главным направлениям государственной национальной политики.

Обеспечение правовых, организационных и материальных условий для удовлетворения национально - культурных интересов и потребностей многонационального населения Прикамья в соответствии с особенностями духовного и культурного развития региона и России в целом.

Формирование и распространение идей духовного единства, культивирование чувства российского патриотизма.

Сохранение исторического наследия и дальнейшее развитие национальной самобытности, традиций взаимодействия народов Прикамья.

Формирование национального самосознания, освоение ценностей этнической, российской и мировой культур.

Развитие национальной системы образования, создание условий для функционирования национальных учреждений разных типов как социальных институтов сохранения и развития этнических культур, воспитания уважения к истории, культуре народов России, мировым культурным ценностям.

Обеспечение подготовки кадров в сфере национального образования, культуры, средств массовой информации, национальных видов спорта.

Поддержка деятельности национально - культурных общественных объединений, в том числе национально - культурных автономий, как институтов самоорганизации этносов.

Поддержка национальных средств массовой информации как каналов формирования и распространения идей межнационального согласия среди народов Прикамья.

### 3. ПРИОРИТЕТЫ ПРОГРАММЫ

В политической сфере:

- гармонизация национальных и межнациональных отношений на основе объединения усилий федеративных структур власти, расположенных на территории области, властных институтов и организаций Прикамья, местного самоуправления и национальных сообществ;

- совершенствование механизмов регулирования взаимоотношений между нациями, национальными группами, отраженных в

соответствующих политических документах и правовых актах государства с учетом ближайшей и более отдаленной перспективы;

- нейтрализация национального экстремизма;
- повышение доверия граждан всех национальностей к органам власти всех уровней;
- разработка на уровне органов местного самоуправления системы раннего учета и предупреждения межнациональных конфликтов и противоречий в сфере межнационального взаимодействия, противодействия национальному экстремизму.

В социально - экономической области:

- обеспечение прав, удовлетворение этносоциальных потребностей народов, проживающих в Пермской области, с учетом региональных приоритетов;
- развитие национальных отношений с опорой на достижения в развитии экономики, на активную промышленную политику, повышение темпов социально - экономического развития Пермской области с целью выравнивания социально - экономических показателей на душу населения со среднефедеральными показателями;
- формирование планов бюджета и инвестиций с учетом потребностей районов и населенных пунктов по реализации данной концепции и соответствующей ей программы;
- разработка программ экономического и социального развития поддержки не только традиционных видов хозяйственной деятельности, но и носящих инновационный характер и развиваемых населением тех или иных территорий.

Программы должны быть ориентированы на сохранение основ жизнеобеспечения и выравнивания социальных и культурных условий жизни народов; на адресную социальную защиту; осуществление программ в сфере занятости рабочей силы с целью оптимизации социально - профессиональных структур национальных групп и предотвращения социальной стратификации по этническим признакам, учет новых этносоциальных явлений, связанных с обострением социально - экономической ситуации в обществе.

В культурно - духовной сфере:

- культурное развитие народов Прикамья на основе полной свободы, сохранения самобытности, взаимообогащения и приумножения национальных ценностей и традиций края;
- освоение ценностей этнической, общероссийской и мировой культур;
- формирование национального самосознания в каждом новом поколении; воспитание культуры межнационального общения народов Пермской области;
- просвещение граждан по части культурного многообразия и единства жителей региона, страны, мира, пропаганда идей толерантности;
- развитие национальной системы образования, функционирование национальной школы как важнейших институтов сохранения и развития этнических культур, межнационального согласия.

Следует выработать концепцию воспитания подрастающих поколений

с учетом достижений мировой культуры, а также национальных особенностей и традиций Западно - Уральского региона и России в целом. Доктрина воспитания должна возродить систему патриотического воспитания, основанную на общенациональном и патриотическом наследии, принципах единства и культурного многообразия населения России;

- обеспечение на основе государственных гарантий языкового суверенитета народов и личности, свободы выбора и использования языка общения;

- свободное развитие конфессий как составной части духовной культуры каждого народа, противодействие попыткам использования чувств верующих в разжигании межнациональной розни, осуществление межнационального диалога на основе межрелигиозного;

- формирование чувства патриотизма и духовного единства на основе общности исторических судеб народов, интегрированных в единую евроазиатскую общность россиян;

- поддержка семьи как социального института, способствующего сохранению национально - культурного наследия и духовно - нравственного здоровья общества.

...

#### 4. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ПРОГРАММЫ

Гармонизация национальных и межнациональных отношений не является самоцелью, а направлена на решение общей задачи: экономический и социальный прогресс Пермской области.

Программа строится на основе всестороннего анализа национального состава населения области, национальных особенностей различных этнических групп, их социально - экономического положения, национально - культурных потребностей народов, проживающих в регионе, научных исследований и опыта работы по решению национальных проблем.

Программа носит целевой, комплексный характер и представляет систему мер, направленную на дальнейшую гармонизацию национальных и межнациональных отношений народов Прикамья.

Местные органы власти принимают на себя обязательства по обеспечению последовательного осуществления национальной политики Российской Федерации на территории области и содействия всестороннему развитию народов, населяющих область, реализации их национальных, политических, экономических, социокультурных прав, укреплению связей с другими регионами.

Кроме государственных мер по гармонизации национальных и межнациональных отношений народов Прикамья, программа предусматривает содействие работе национально - культурных общественных формирований, совершенствование национально - культурных автономий как институтов самоорганизации этносов.

Финансирование программы обеспечивается целевыми выделениями средств из областного и местных бюджетов; расходов на образование, науку, культуру, средства массовой информации; из федерального

бюджета; общественными организациями.

Мероприятия программы являются дополнительными по отношению к текущим направлениям деятельности структурных подразделений администрации области.

Программа базируется на принципах, определенных Концепцией государственной национальной политики Российской Федерации, при этом обеспечивается:

- равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его расы, национальности, языка, отношения к религии, принадлежности к социальным группам и общественным объединениям;
- сохранение исторически сложившегося государственного единства Российской Федерации исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов;
- содействие развитию национальных культур и языков народов Российской Федерации;
- запрещение любых форм ограничения прав граждан по признакам расовой, национальной, языковой, социальной или религиозной принадлежности;
- запрещение создания и деятельности общественных и религиозных объединений, цели и действия которых направлены на подрыв безопасности государства, разжигание расовой, национальной и религиозной розни;
- право каждого гражданина определять и указывать свою национальную принадлежность без всякого принуждения;
- запрещение деятельности, направленной на подрыв безопасности государства, возбуждение социальной, расовой, национальной и религиозной розни, ненависти либо вражды;
- запрещение пропаганды и агитации, возбуждающих расовую, национальную, социальную и религиозную ненависть и вражду, равно как и пропаганды расового, национального, религиозного или языкового превосходства.

...

## 5. МЕРОПРИЯТИЯ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НАРОДОВ ПРИКАМЬЯ НА 1999 - 2003 гг.

Основные направления деятельности, мероприятия по их реализации	Сроки выполнения (годы)	Ответственный исполнитель	Источник финансирования	Необходимая сумма (в тыс. рублей)		Социальный эффект
				на 1999-2003 гг.	в т.ч. на 1999 год	
1	2	3	4	5	6	7
5.1. СИСТЕМА МЕР ПО СОХРАНЕНИЮ И РАЗВИТИЮ КУЛЬТУРНО - НАЦИОНАЛЬНОЙ САМОБЫТНОСТИ НАРОДОВ ПРИКАМЬЯ КАК УСЛОВИЕ ГАРМОНИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ И МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ						
Создание условий для сохранения и развития национальных культур народов Прикамья						Обеспечение права граждан региона, относящих себя к разным этническим общностям, на развитие национальной культуры

1. Поддержка деятельности библиотек, работающих по программе "Возрождение и развитие национальных традиций, обрядов, обычаев (Бардымский, Карагайский, Кунгурский, Нытвенский, Кишертский, Александровский, Верещагинский, Суксунский районы)	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области, органы управления культурой администраций городов и районов области, областная библиотека	областной бюджет	225	45	Пополнение фондов национальных библиотек для удовлетворения духовных запросов населения области
2. Поддержка деятельности национальных библиотек в Уинском, Октябрьском, Куединском районах	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	15	3	Поддержка инновационных проектов по работе библиотек с многонациональным населением
3. Поддержка деятельности библиотек - музеев (Александровский, Чусовской, Очерский, Частинский, Ординский, Кишертский, Пермский, Чердынский районы)	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	25	5	
4. Выделение целевым назначением средств на приобретение литературы и периодических изданий библиотек, обслуживающих территории с компактным проживанием этнических групп населения	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	175	35	
5. Создание электронной базы данных праздников и обрядов народов Прикамья	1999 - 2000	областная библиотека	областной бюджет	5	2	
6. Поддержка проекта по созданию музея народной культуры в с. Селыч Верещагинского района	1999 - 2000	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	8	4	
Организация деятельности и поддержка национальных коллективов и центров						
7. Оснащение костюмами, музыкальными инструментами	2000 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	200	-	Использование целевого финансирования для развития деятельности национальных коллективов художественного творчества с целью сохранения традиционной культуры
8. Создание школ, студий, центров: (татаро - башкирского в гг. Осе, Гремячинске, Кизеле; центра славянской культуры в г. Нытва, с. Уинское; русского центра в п. Суксун; центра коми - пермяцкой культуры на базе ДК с. Шерья Нытвенского района; центра белорусской культуры в г. Горнозаводске)	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	60	15	
9. Укрепление материально - технической базы действующих школ, студий народных ремесел (творческой мастерской "Город мастеров" - г. Добрянка; студии художественных ремесел - г. Оса; школы народных ремесел поселков Рассадки, Усть - Турка, Голдырево, Уинское, мастерские по пошиву национальных костюмов - Красновишерский район)	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	20	4	Развитие социально - культурной сферы территорий с компактным проживанием этнических групп
10. Формирование видеотеки о традициях и обрядах народов Прикамья	1999 - 2003	областной Дворец культуры	областной бюджет	50	10	
11. Обеспечение учреждений культуры национальных сел Октябрьского, Суксунского, Уинского, Чернушинского, Куединского и др. районов методической литературой и музыкальными записями	1999 - 2003	областной Дворец культуры	областной бюджет	15	3	
Содействие развитию национальной культуры: традиций, обрядов, праздников						Возрождение и сохранение народных праздников, обрядов, пропаганда фольклорных традиций. Противодействие низкопробным образцам массовой культуры
12. Проведение национальных праздников, смотров, фестивалей, Дней национальных культур, встреч с писателями, поэтами, композиторами, мастерами искусств и т.д.	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области, органы управления культурой администраций городов и районов области, областной Дворец культуры, национально - культурные объединения	областной и местные бюджеты	50	-	
13. Проведение ежегодных	1999 -	областной	областной	25	7	

фольклорных праздников на базе архитектурно - этнографического комплекса "Хохловка" - "Проводы масленицы", "Троицкие гуляния"	2003	краеведческий музей	бюджет			
14. Проведение фольклорных праздников на базе архитектурно - этнографического комплекса "Сайгатка" (Чайковский филиал областного краеведческого музея) - "Троицкие гуляния", "Весенний градарь", организация праздника ремесел	1999 - 2003	областной краеведческий музей, органы управления культурой администрации г. Чайковского	областной бюджет	15	3	
15. Музыкальный лекторий "Молодые национальные композиторские школы"	2000 - 2003	Пермский государственный институт искусств и культуры	областной бюджет	40	-	
16. Цикл мероприятий "Славянские встречи" (для жителей отдаленных деревень)	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области, областной Дворец культуры, органы управления культурой администраций городов и районов области	областной и местные бюджеты	15	3	
17. Дни славянской письменности и культуры	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области, органы управления культурой администраций городов и районов области, Пермский славянский культурный центр	областной и местные бюджеты	75	15	Сохранение исторического наследия, развитие национальной самобытности славянских народов
18. Областные фестивали - праздники фольклора: "Кунгурская ярмарка", "Очерская ярмарка", "Оханский уезд", "Прикамские узоры", "Кыновские зори"	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области, органы управления культурой администраций городов и районов области	областной бюджет	25	5	Возрождение интереса и уважения к культуре и традициям проживающих рядом народов
19. Фестиваль татарского искусства	1999, 2001, 2003	департамент культуры и искусства администрации области, национально - культурная автономия татар и башкир области	областной бюджет	15	3	Развитие национальной самобытности и укрепление традиций взаимодействия народов Прикамья
20. Областной фестиваль национальных культур народов Прикамья	1999, 2002	департамент культуры и искусства администрации области, областной Дворец культуры	областной бюджет	30	10	
21. Региональный фестиваль национальной культуры "Богат талантами Урал"	1999	департамент культуры и искусства администрации области, областной Дворец культуры	областной бюджет	4	4	
22. Всеуральский фестиваль "Уралым"	1999	департамент культуры и искусства администрации области, областной творческий центр	областной бюджет	3	3	Активизация процессов культурного взаимобогащения
23. Региональный Вазовский фестиваль	1999	департамент культуры и искусства администрации области, областной творческий центр	областной бюджет	3	3	
24. Национальные татарские праздники "Сабантуй", "Бардазиен"	1999 - 2003	администрации городов и районов области, национально - культурные автономии городов и районов	областной и местные бюджеты	85	17	
25. Праздник удмуртов Прикамья "Удмуртские вечера"	1999 - 2003	администрации Куединского, Чернушинского районов, удмуртские культурные центры	областной и местные бюджеты	25	5	

26. Марийский национальный праздник	1999 - 2003	администрации Суксунского, Октябрьского районов, марийский культурный центр	областной и местные бюджеты	25	5	
27. Праздник коми - язынцев "Сарчик приносит весну"	1999 - 2003	администрация Красновишерского района	областной и районный бюджеты	15	3	
28. Праздники немецкой культуры	1999 - 2003	администрации городов и районов, общества российских немцев	областной и местные бюджеты	35	5	
29. Национальный еврейский праздник "Ханука"	1999 - 2003	еврейская национально - культурная автономия	областной бюджет	23	3	
30. Дни Коми - Пермской культуры и искусства в г. Перми	1999, 2002	департамент культуры и искусства администрации области, администрация Коми - Пермского автономного округа	областной и окружной бюджеты	30	10	
31. Мастера искусств Перми - юбилею округа	1999	департамент культуры и искусства администрации области, администрация Коми - Пермского автономного округа	областной бюджет	5	5	
32. Фестиваль - эстафета традиционной культуры "Хоровод дружбы" (встрече 3-го тысячелетия посвящается)	2000	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	20	-	
Развитие народных промыслов и ремесел						
33. Открытие на базе салона "Сударушка" художественных мастерских для ремесленников г. Перми	2000 - 2003	салон "Сударушка"	областной бюджет	300	-	Сохранение и развитие исконно пермских ремесел, русских обычаев и традиций Пермского края
34. Открытие на базе салона "Народные промыслы" русского этнографического центра	2000 - 2003	салон "Народные промыслы"	областной бюджет	200	-	
35. Поддержка деятельности народных умельцев, представителей коренных народов Прикамья	2000 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	200	-	
36. Организация региональной выставки "У золотых родников" (уральская народная живопись, художественная резьба по дереву, плетение из корней и бересты и т.д.)	1999, 2002	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	20	4	
37. Поддержка национального народного татарского драматического театра Бардымского района	2000 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области, администрация Бардымского района	областной и местный бюджеты	50	-	Поддержка народных театральных коллективов

5.2. СИСТЕМА МЕР ПО РАЗВИТИЮ НАЦИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ КАК СРЕДСТВА  
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДУХОВНОЙ ЖИЗНИ НАРОДОВ ПРИКАМЬЯ

Поддержка учреждений национального образования как средства гармонизации национальных и межнациональных отношений						Аналитический обзор состояния, тенденций развития национального образования в регионе и на его основе обновление содержания образования, удовлетворение этно-образовательных потребностей получения образования на родном языке.
1. Создание и развитие сети национальных образовательных учреждений на основе изучения образовательных этнокультурных потребностей родителей и учащихся, укрепление учебно - материальной базы учреждений образования	1999 - 2003	органы управления образованием администраций городов и районов области	областной и местные бюджеты	400	-	Укрепление и совершенствование
2. Открытие национальных учреждений комплексного типа "Детский	2000 - 2002	управление образования	областной и местный	100	-	



сад - школа" (Уинский район - д. Иштеряки, Нижний Сып)		администрации Уинского района	бюджеты			национальной школы как инструмента сохранения и развития родной культуры и языка наряду с воспитанием уважения к культуре, языку народов области и России, мировым ценностям
3. Создание школ с углубленным изучением предметов художественно - эстетического цикла (специализация - национальная культура и искусство) с участием учреждений культуры и искусства, вузов г.Перми	2000 - 2003	органы управления образованием администраций городов и районов области	областной и местные бюджеты	200	-	
4. Поддержка школ, работающих в режиме технологии "Русская школа", создание и апробация ее городской и сельской модели в Суксунском, Кишертском, Чайковском районах, школах NN 72, 86 г. Перми	1999 - 2001	департамент образования и науки администрации области, институт повышения квалификации работников образования	областной бюджет	12	4	
5. Поддержка деятельности воскресных школ по изучению родных языков с целью удовлетворения образовательных потребностей представителей этнических групп, проживающих на территории области дисперсно	1999 - 2003	органы управления образованием администраций городов и районов области, национально - культурные объединения	областной и местные бюджеты	50	10	
6. Ежегодное формирование заказа на учебники, дидактический материал и учебные пособия в соответствующие книжные издательства	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области				
7. Обеспечение учебно - методической литературой и учебниками национальных образовательных учреждений	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	160	32	
8. Оказание поддержки образовательным учреждениям в приобретении учебно - наглядных пособий и средств обучения	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	40	8	
9. Научно - методическая и финансовая поддержка национальных образовательных учреждений, работающих в экспериментальном режиме:	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области, институт повышения квалификации работников образования, органы управления образованием администраций городов и районов области	областной и местные бюджеты			Повышение качества образовательной деятельности национальных учреждений образования
областные экспериментальные площадки:						
Вардымская средняя школа N 1 Вардымского района				10	2	
творческие педагогические лаборатории:						
Березовская средняя школа Вардымского района				10	2	
Печменская средняя школа Вардымского района				10	2	
Кояновская средняя школа Пермского района				10	2	
Ишимовская средняя школа Октябрьского района				10	2	
Усть-Турская средняя школа Кунгурского района				10	2	
национальный татарский детский сад N 355 г. Перми				10	2	
10. Организация смотров - конкурсов учебных кабинетов в национальных школах	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	15	3	
Обновление содержания образования в национальных школах						Совершенствование учебно - методического
11. Разработка стандарта по родному (татарскому) языку и литературе для национальных школ Пермской области как национально - регионального компонента государственного образовательного стандарта	1999 - 2000	департамент образования и науки администрации области, институт повышения квалификации работников образования	областной бюджет	8	2	процесса национальных (нерусских) школ
12. Разработка стандарта по	1999 -	департамент	областной	10	2	

русскому языку и литературе для национальных (нерусских) школ Пермской области как национально - регионального компонента государственного образовательного стандарта	2001	-	образования и науки администрации области, институт повышения квалификации работников образования	бюджет			
13. Разработка учебных программ, факультативных и интегрированных курсов по истории, культуре, национальным традициям, этнографии народов Прикамья для образовательных учреждений	1999 - 2003	-	департамент образования и науки администрации области, институт повышения квалификации работников образования	областной бюджет	25	2	Обновление содержания образования, рост профессионализма педагогов, приобщение детей к исследовательской работе
14. Разработка учебного курса "Народонаселение и этнография народов Прикамья" (для учителей средних школ, педучилищ, колледжей), экспериментальной программы "Школа традиционной культуры"	1999 - 2003	-	департамент культуры и искусства администрации области, институт повышения квалификации работников образования, краеведческий музей	областной бюджет	20	3	
15. Реализация авторских программ по дополнительному образованию: "История Урала", "История Перми", "Русская изба"	2000 - 2003	-	органы управления образованием городов и районов области	областной и местные бюджеты	24	4	
16. Расширение и углубление разделов дополнительных образовательных программ по прикладному творчеству по направлениям: народный костюм, роспись по дереву, игрушка Урала, вышивка Прикамья Работа с одаренными учащимися	2000 - 2003	-	департамент образования и науки администрации области, органы управления образованием администраций городов и районов	областной и местные бюджеты	30	-	Развитие творческих способностей учащихся, интереса к родному языку, литературе, истории
17. Проведение областных олимпиад по родному (нерусскому) и русскому языкам и литературе для учащихся национальных школ	1999 - 2003	-	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	60	10	
18. Организация областных образовательных лагерей с целью углубленного изучения родных языков, литературы, национальной культуры и истории	1999 - 2003	-	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	1200	-	
19. Активизация научной и исследовательской деятельности учащихся по изучению истории и культуры Прикамья через работу научного общества учащихся (секция "Этнография Урала", "История Прикамья" и т. д.)	1999 - 2003	-	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	25	-	
21. Проведение областной краеведческой олимпиады	2002	-	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	20	-	
22. Создание областной заочной детской школы фольклора	1999 - 2003	-	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	30	5	
23. Организация и проведение областного конкурса "Юный этнограф"	1999 - 2003	-	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	5	2	
Удовлетворение этнообразовательных потребностей через систему дополнительного образования							Обновление содержания образования и воспитания детей на основе традиций, истории и культуры народов Прикамья
24. Развитие сети детских творческих объединений прикладного и художественного творчества в образовательных учреждениях	1999 - 2003	-	органы управления образованием администраций городов и районов области	областной и местные бюджеты	50	-	
25. Создание на базе учебно - производственного комплекса "Уральское подворье" мастерских народных ремесел	2000 - 2003	-	комитет по образованию и науке администрации г. Перми	местный бюджет	25	-	Воспитание патриотизма и гражданственности, создание системы формирования национального самосознания в процессе непрерывного
26. Проведение цикла занятий (абонемент - концерт) по традиционной народной культуре	1999 - 2003	-	областной краеведческий музей	областной бюджет	15	3	

							обучения
27. Проведение уроков этнографии и русских календарных праздников (на базе архитектурно - этнографических музеев)	1999 - 2003	областной краеведческий музей, его филиалы	областной бюджет	15	3		
28. Организация работы объединений школьников по изучению народной культуры этнических групп и народов Прикамья	1999 - 2003	областной краеведческий музей	областной бюджет	15	3		
29. Проведение "Праздника народных игр" для национальных детских коллективов области на базе архитектурно - этнографического комплекса "Хохловка"	1999, 2001, 2003	областной краеведческий музей	областной бюджет	6	-		
30. Проведение профильного лагеря "Фольклорная деревня"	2000 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	200	-		
31. Организация концертной практики детских фольклорных коллективов и работы коллективов прикладного творчества в архитектурно - этнографическом комплексе "Хохловка"	1999 - 2003	областной краеведческий музей	областной бюджет	10	-	Воспитание учащихся на образцах народного музыкального творчества, музыкального классического наследия	
32. Областной фестиваль детских фольклорных коллективов "Береги честь смолоду"	1999, 2002	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	10	5		
33. Чтение лекций, проведение игр - занятий, игр - экскурсий, уроков - экскурсий, бесед (на базе архитектурно - этнографических памятников)	1999 - 2003	областной краеведческий музей	областной бюджет	15	-		
34. Обеспечение функционирования существующих музеев образовательных учреждений, создание новых музеев истории и культуры Прикамья в образовательных учреждениях (Суксунский, Уинский, Кишертский, Чайковский, Бардымский районы)	1999 - 2003	органы управления образованием администраций городов и районов области, краеведческие музеи	местные бюджеты	100	-		
36. Организация краеведческих, туристических, этнографических, фольклорных экспедиций	1999 - 2003	органы управления образованием администраций городов и районов области	местные бюджеты				
5.3. ПОДГОТОВКА И ПЕРЕПОДГОТОВКА КАДРОВ							
По проблемам национальной культуры							Повышение квалификационного уровня кадров национальных учреждений культуры
1. Включение в программу курсов повышения квалификации работников культуры и искусства курса лекций по истории, культуре, этнографии, фольклору народов Прикамья	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	10	1		
2. Привлечение специалистов из других регионов для оказания методической и практической помощи национальным коллективам	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	15	2		
3. Проведение зональных учебных мероприятий, творческих лабораторий, консультационных дней, семинаров по повышению квалификации работников учреждений культуры, руководителей фольклорных коллективов	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	25	5		
4. Организация целевой подготовки кадров для сел с компактным проживанием этнических групп в учебных заведениях Ижевска, Казани, Уфы, Сыктывкара	1999 - 2003	департаменты образования и науки, культуры и искусства администрации области	областной бюджет	50	5		
5. Создание студий фольклора, декоративно - прикладного творчества при областном колледже искусств и культуры	2000 - 2003	областной колледж искусств и культуры	областной бюджет	20	-	Подготовка специалистов по фольклору	
6. Набор целевых групп из выпускников национальных школ области с целью их обучения в вузах и колледжах г. Перми и национальных республиках на договорной основе	2000 - 2003	департаменты культуры и искусства, образования и науки администрации области	областной бюджет	100	-	Подготовка кадров для национальных учреждений образования и культуры	
7. Семинар - тренинг "Народный	2000	Пермский	областной	15	-		

сценический танец" для руководителей хореографических коллективов		государственный институт искусств и культуры	бюджет			
8. Теоретический семинар "История народов Прикамья"	2001	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	20	-	
Подготовка кадров для системы национального образования						Подготовка и переподготовка кадров национальных учреждений образования
9. Проведение педагогической научно - практической конференции "Современная русская школа: поиск идеалов и ценностей"	1999	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	8	8	Повышение престижа
10. Проведение областного конкурса "Учитель года национальной школы"	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	50	10	учительского труда, выявление талантливых педагогов, расширение диапазона профессионального обучения
11. Подготовка и переподготовка педагогических кадров для национальных школ на базе отделения Пермского областного института повышения квалификации работников образования Бардымского района	1999 - 2003	институт повышения квалификации работников образования	областной бюджет	180	35	Целевая подготовка педагогических кадров для национальных школ
12. Областной семинар для специалистов органов управления образования по проблемам создания системы воспитания и дополнительного образования детей на основе традиционной народной культуры	2000	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	25	3	
13. Областной семинар для педагогов дополнительного образования по возрождению декоративно - прикладного искусства, ремесел и народных промыслов	1999, 2002	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	15	6	
14. Организация и проведение "круглых столов" по проблемам развития национального образования: "Проблемы межнационального согласия и современный образовательный процесс в многонациональном регионе"	1999	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	10	-	
"Национальная школа как социальный институт сохранения и развития национальной культуры, воспитания культуры межнационального общения"	2001	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	10	-	
Повышение квалификации работников средств массовой информации						Повышение уровня профессионального мастерства журналистских кадров по вопросам освещения национальных проблем
15. Проведение областных практических семинаров с журналистами областных, городских, районных печатных изданий, радио и телевидения по национально - культурной проблематике	1999-2003	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области, областная журналистская организация	областной бюджет	40	-	
16. Организация и проведение научно - практической конференции для руководителей печатных и электронных СМИ по проблемам "Роль средств массовой информации в гармонизации межнациональных отношений в регионе"	2001	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области	областной бюджет	20	-	
17. Организация занятий в клубах журналистского мастерства по этике освещения в СМИ вопросов национально - культурного развития народов Прикамья	2000 - 2003	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области, областная журналистская организация	областной бюджет	40	-	
Работа по повышению теоретического и практического уровня владения национальными вопросами заместителей глав органов местного самоуправления, специалистов структурных подразделений, председателей национально - культурных общественных формирований		сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ администрации области				Овладение теоретическими и практическими знаниями для управления национальными вопросами
20. Продолжение работы постоянно действующего научно - практического семинара "Национальные отношения: состояние, проблемы, перспективы"	1999 - 2003		областной бюджет	12	-	Выработка рекомендаций по осуществлению

развития":							региональной национальной политики
"Национально - культурная автономия: опыт, проблемы, перспективы создания" (с участием ученых РАН)	1999	сектор политики и национальных отношений администрации области, фонд "Нанук"	внебюджетные средства				Осмысление роли НКА как института самоорганизации
"Пути, формы, средства гармонизации этносоциальных процессов в регионе на современном этапе"	2000	сектор политики и национальных отношений	областной бюджет	3	-		
21. Проведение научно - практических конференций: "Славянский мир на рубеже тысячелетий"	1999	сектор политики и национальных отношений администрации области, гуманитарный институт, славянский культурный центр	областной бюджет	15	15		Научное осмысление роли славянских народов, в том числе русского, в современном государственном строительстве
"Национально - государственное строительство: история и современность (региональные аспекты)"	2001		областной бюджет	20	-		Осмысление особенностей региональной национальной политики
"Влияние фактора межнациональных отношений на социально - экономические преобразования в обществе"	2003		областной бюджет	20	-		
22. Проведение круглых столов:							
"Механизмы реализации Концепции государственной национальной политики: региональные аспекты" (с участием руководителей Миннаца России)	1999	сектор политики и национальных отношений администрации области	областной бюджет	-	-		Обмен опытом органов власти всех уровней, определение перспектив в работе по национально - культурному строительству
"Культура межнационального общения и взаимодействия: исторический опыт, состояние, перспективы"	2000		областной бюджет	10	-		
"Региональный фактор в совершенствовании национальных отношений в современной России"	2002		областной бюджет	10	-		
23. Создание проблемной группы из ученых Прикамья, занимающихся этническими проблемами, по отработке направлений региональной национальной политики	1999	сектор политики и национальных отношений администрации области					
24. Проведение индивидуальных и групповых консультаций по проблемам национальной политики	1999 - 2003						
5.4. ПОДДЕРЖКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНО - КУЛЬТУРНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ФОРМИРОВАНИЙ							
Координация деятельности национально - культурных автономий, обществ и центров народов Прикамья							Оказание организационно-методической помощи в деятельности национально - культурных формирований
1. Оказание консультативно - методической помощи и финансовой поддержки национально - культурным объединениям	1999 - 2003	сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ администрации области		60	17		
2. Проведение разъяснительной и организационной работы по реализации Закона "О национально - культурной автономии"	1999 - 2003						
3. Обеспечение поддержки органами исполнительной власти всех уровней национально - культурных автономий по направлениям деятельности:	1999 - 2003	органы исполнительной власти всех уровней					
- по удовлетворению этнокультурных потребностей и обеспечению прав по сохранению и развитию национальной культуры, традиций, обычаев							
- по обеспечению права на сохранение, развитие и использование национального (родного) языка, по обеспечению							

права на получение основного общего образования на национальном (родном) языке через развитие национальной системы образования						
- по обеспечению права НКА на освещение их деятельности в СМИ; на развитие и распространение среди населения национальных видов спорта		ПГТКРК "Т 7"				
4. Координация организации взаимодействия и взаимосодействия действующих в регионе НКА, национально - культурных обществ и центров через систему совместных мероприятий	1999 - 2003	органы местного самоуправления, сектор политики и национальных отношений администрации области				
5. Обобщение и распространение опыта работы национально - культурных объединений	1999 - 2003	сектор политики и национальных отношений администрации области				
5.5. МЕЖДУНАРОДНОЕ, МЕЖНАЦИОНАЛЬНОЕ КУЛЬТУРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО						
1. Пролонгация и заключение Соглашений о межнациональных отношениях, научно - техническом и культурном сотрудничестве между министерствами республик и Пермской областью, а также договоров о сотрудничестве между министерствами республик с соответствующими департаментами, управлениями и комитетами администрации области	1999 - 2003	структурные подразделения администрации области				Установление взаимодействия и сотрудничества с республиками в целях подготовки и переподготовки национальных кадров, приобретения учебников и литературы, обмена видео-, аудио- материалами, информацией, обменными гастроллями и т.д. для удовлетворения духовных запросов народов Прикамья
2. Привлечение специалистов национальных республик к проведению учебных семинаров, курсов по повышению квалификации работников культуры, образования, национального вещания региона	1999 - 2003	структурные подразделения администрации области	областной бюджет	200	-	
3. Обмен образовательными и информационными программами с органами управления образования, культуры, вещания республик Башкортостан, Татарстан, Марий-Эл, Удмуртии в области национальных культур, образования, СМИ	1999 - 2003	структурные подразделения администрации области	областной бюджет	200	1	
4. Участие национальных коллективов, народных мастеров в фестивалях, праздниках, выставках, проводимых в регионах России	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	80	5	
5. Организация международного книгообмена	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	55	5	
6. Обмен научно - методической литературой, сценарными, дидактическими, аудио - видеоматериалами по национальной культуре, образованию, вещанию	1999 - 2003	структурные подразделения администрации области	областной бюджет	50	-	
7. Организация обменных гастролей национальных самодельных и профессиональных коллективов	1999 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	50	5	
8. Проведение праздников, декад, дней культуры республик Башкортостан, Татарстан, Марий-Эл, Удмуртской	2000 - 2003	департамент культуры и искусства администрации области	областной бюджет	120	-	
9. Оздоровление учащихся национальных образовательных учреждений в профильных лагерях республик	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	200	20	
10. Участие школьников национальных школ области в олимпиадах по родному языку в национальных республиках	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	100	10	
11. Организация подготовки и переподготовки специалистов для национальных учреждений образования, культуры, вещания, СМИ, тренеров по национальным видам спорта	1999 - 2003	структурные подразделения администрации области	областной бюджет	200	-	
12. Участие в работе	1999 -	сектор политики и	областной	15	3	

межрегиональных конференций, съездов, конгрессов	2003	национальных отношений администрации области	бюджет			
5.6. ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОГРАММ						
1. "Русский язык"	1999 - 2000	структурные подразделения администрации области	областной бюджет	50	10	Реализация федеральных программ в регионе
2. Президентской - по национально - культурному развитию российских немцев	1999 - 2003	структурные подразделения администрации	областной бюджет	400	10	
5.7. СИСТЕМА МЕР ПО РАЗВИТИЮ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ И ИЗДАТЕЛЬСТВ ДЛЯ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ДУХОВНЫХ ЗАПРОСОВ НАРОДОВ, ПРОЖИВАЮЩИХ В ОБЛАСТИ						
Развитие национального вещания						Удовлетворение духовных запросов народов Прикамья средствами массовой информации
1. Организация регулярных областных теле- и радиопередач творческим объединением "Истоки" Пермской государственной телевизионной, кинопроизводящей и радиовещательной компании "Т 7" на языках коренных народов Прикамья	1999 - 2003	ТО "Истоки" ПГТРК "Т 7"	областной бюджет	600	100	Повышение качества журналистского мастерства, теле-, радиопередач
2. Создание и трансляция циклов научных, образовательных, развлекательных, познавательных программ для детей, юношества, молодежи, отражающих аспекты национально - культурного взаимодействия народов, проживающих в регионе	1999 - 2003	ТО "Истоки" ПГТРК "Т 7"				Финансовая поддержка средств массовой информации, укрепление материальной базы
3. Подготовка дискуссионных радио- и телепередач по проблемам национально - культурного сотрудничества с участием ученых и практических работников г. Перми и области	1999 - 2003	ТО "Истоки" ПГТРК "Т 7"				Пропаганда национально - культурных ценностей средствами массовой информации. Укрепление национально - культурных связей
4. Создание серии телефильмов о самобытности народов, проживающих в регионе	2000 - 2003	ТО "Истоки" ПГТРК "Т 7"	областной бюджет	300	-	
5. Расширение деловых контактов с органами местного самоуправления, общественными национально - культурными объединениями, совершенствование форм постоянного взаимодействия	1999 - 2003	ТО "Истоки" ПГТРК "Т 7"				
6. Активизация связей с теле-, радиостудиями, компаниями республик Коми, Удмуртии, Башкортостана, Татарстана, Марий-Эл, немецким, финским телевидением	1999 - 2003	ТО "Истоки" ПГТРК "Т 7"	областной бюджет	300	-	
7. Совершенствование деятельности Бардымской теле- и радиостудии: реконструкция УКВ-ЧМ вещания "Радио Татарстана", установка передатчика УКВ-ЧМ на 6 кВт на РТС в с. Барда, приобретение малой студии для Бардымского телевидения и радиовещания	2000 - 2003	администрация Бардымского района	областной, и местный бюджеты	800	-	
Работа национальных печатных изданий						
8. Совершенствование сложившейся практики освещения вопросов национально - культурного развития и взаимодействия народов Прикамья в областных, городских, районных печатных изданиях	1999 - 2003	органы местного самоуправления городов и районов области, редакции городских и районных газет				
9. Издание областной газеты "Халык чишмәсе" ("Народный родник") на татарском языке	1999 - 2003	национально - культурная автономия татар и башкир области, редакция газеты	областной бюджет	116	25	
10. Укрепление материально - технической базы редакции, компьютеризация газеты "Тан"	1999 - 2003	администрация Бардымского района, редакция газеты	областной, и местный бюджеты	200	-	

("Рассвет") Бардымского района						
11. Издание газеты "Йом-Йом" (День за днем) региональной еврейской национально - культурной автономии	1999 - 2003	еврейская национально - культурная автономия, редакция газеты	областной бюджет	60	8	
12. Поддержка печатных изданий национально - культурных общественных объединений: "Якташлар", ежемесячной газеты татаро - башкирского центра г. Чайковского; газеты польского культурного центра; газеты общества российских немцев	2000 - 2003	национально - культурные центры и общества, редакции газет	областной бюджет	60	-	
13. Создание общественных редакций, корреспондентских пунктов при редакциях национальных СМИ с включением в их состав активистов национально - культурных общественных формирований	1999 - 2003	национально - культурные автономии, общества и центры, редакции городских и районных газет				
14. Активизация практики работы редакций районных и городских газет по выпуску тематических приложений, страниц, ведению постоянных рубрик, разделов, посвященных проблемам национально - культурного взаимодействия народов, проживающих в данных территориях	1999 - 2003	редакции городских и районных газет				
15. Поддержка издания детского журнала "Силькан" ("Колокольчик") на коми - пермячком и русском языках	1999 - 2003	редакция журнала, администрация Коми - Пермяцкого автономного округа	областной и окружной бюджеты	80	15	
Работа национальных книжных издательств						Издание научной, художественной, публицистической литературы об этносах Прикамья, а также на языках народов области
16. Взаимодействие с Коми - Пермякским книжным издательством по изданию печатной продукции для народов финно - угорской группы, проживающих на территории Прикамья	1999 - 2003	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области, администрация Коми - Пермяцкого автономного округа	областной и окружной бюджеты			
17. Поддержка развития Бардымской типографии: - капитальный ремонт офсетной печатной машины; - приобретение ризографа; лазерного принтера формата А-3	1999 - 2003	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области, администрация Бардымского района	областной и местный бюджеты	200	30	
Издательская деятельность						
В сфере региональной национальной политики:		сектор политики и национальных отношений				
18. Продолжение выпуска книг серии "Межэтнический мир Прикамья. Опыт этнополитической деятельности"	1999 - 2003	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области	областной бюджет	40	7	
19. Подготовка к печати и издание научно - популярной книги "Народы и культуры Прикамья"	2000 - 2002		областной бюджет	50	-	
20. Издание сборников, учебных пособий, информационных бюллетеней (обобщение опыта по разработке направлений региональной национальной политики)	1999 - 2003			60	-	
В сфере национальной культуры:		департамент культуры и искусства				
21. Подготовка и издание сводного каталога "Набивные ткани и набойные доски в коллекциях музеев Пермской области" (Пермь, Чердынь, Соликамск, Кудамкар, Ильинский)	1999 - 2002	администрации области, областной Дворец культуры, краеведческий музей	областной бюджет	80	20	
22. Выпуск серии буклетов "Традиционный костюм народов Прикамья"	1999 - 2003		областной бюджет	90	10	
23. Составление и публикация "Свода памятников истории и культуры Пермской области"	2000 - 2003		областной бюджет	200	10	
24. Издание народного календаря населения Южного Прикамья	1999 - 2000		областной бюджет	25	15	
25. Иллюстрированный альбом - каталог "Дорогой этнографов" (по материалам экспедиций Пермского областного краеведческого	1999 - 2001		областной бюджет	45	10	



музея, 1960 - 1990 гг.)						
26. Подготовка и издание сборников серии "Традиционная народная культура Верхоямья" (4 тома)	1999 - 2003		областной бюджет	200	12	
27. Издание сборника руководителя фольклорного коллектива из с. Кочево А.А.Гагарина с описанием коми - пермяцких праздников	2000 - 2001		областной бюджет	20	-	
28. Подготовка и издание научно - популярной книги "Страницы истории русского старообрядчества Верхоямья"	1999 - 2001		областной бюджет	60	10	
29. Продолжение издания серии "Народы Прикамья"	1999 - 2003		областной бюджет	25	5	
30. Издание серии "Фольклор Прикамья"	1999 - 2003		областной бюджет	60	10	
31. Издание сборника самодеятельных поэтов на национальных и русском языках	1999 - 2001		областной бюджет	20	5	
В сфере национального образования:		департамент образования и науки администрации области, институт повышения квалификации работников образования				
32. Подготовка и издание методических пособий "В помощь воспитателям татарских дошкольных учреждений области"	2000		областной бюджет	10	-	
33. "Литературное краеведение" (для учащихся и учителей татарского языка и литературы)	2001		областной бюджет	20	-	
34. "Из опыта работы. Материалы областных конкурсов учителей национальных (татарских) школ"	2002		областной бюджет	8	-	
35. Программа по музыке для учащихся 1-7 классов татарских школ области	2003		областной бюджет	5	-	
36. Сборник авторских программ дополнительного образования, направленных на приобщение учащихся к народным традициям и культуре	2001		областной бюджет	25	-	
37. Научно - популярная книга для учащихся и учителей "Народы Прикамья"	2000	отдел по связям с общественностью и СМИ аппарата администрации области	областной бюджет	40	-	
Издательская деятельность Бардымского и Коми - Пермского национальных книжных издательств:		администрации Бардымского района и Коми - Пермского автономного округа				
38. "История Бардымского района" (под редакцией Фатыхова А.)	2000		областной и местный бюджеты	30	-	
39. "Этнопсихологический анализ особенностей развития гайнинских башкир"	2001 - 2002			25	-	
40. Сборник - альманах местных авторов на татарском языке	2003			20	-	
41. Научно - популярная книга об археологических раскопках в Бардымском районе (под редакцией О.Казанцевой)	2002			20	-	
42. "Памятники истории и культуры Коми - Пермского автономного округа" (каталог памятников истории и культуры Коми - Пермского автономного округа)	1999 - 2002		областной и окружной бюджеты	60	10	
43. "Традиционные ремесла коми - пермяков"	2001		областной и окружной бюджеты	20	-	
...						
5.9. СИСТЕМА МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАЦИОНАЛЬНОМУ ЭКСТРЕМИЗМУ						
Разработка стратегии предупреждения национального экстремизма и мер по ее реализации						
Профилактика проявлений национального экстремизма						

1. Аналитический мониторинг публикаций и выступлений в СМИ по проблемам региональной национальной политики	1999 - 2003	сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ администрации области		30	Предупреждение появления публикаций провокационного характера
2. Осуществление общественного мониторинга экстремизма	1999 - 2003	общественные национальные формирования	внебюджетные источники		Мобилизация ресурсов общества на профилактику экстремизма
3. Поддержка деятельности казацких обществ, общественного фонда "Нанук", региональной общественной организацией "Юлианский орден рыцарей Александра Невского", дискуссионного клуба на базе муниципального Дворца культуры, общественной организации "Дом дружбы"	1999 - 2003	сектор политики и национальных отношений	областной бюджет	190	Проведение акций, направленных на взаимодействие народов Прикамья
4. Создание Ассамблеи народов Прикамья	2000 - 2001	сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ аппарата администрации области	областной бюджет	20	Включение в созидательную деятельность конструктивных сил
5. Содействие созданию общественных советов и групп по нейтрализации экстремизма среди молодежи и взрослого населения	1999 - 2003	органы местного самоуправления	областной бюджет	12	Мобилизация общественных сил, активизация населения
6. Поддержка реализации общественных инициатив региональной национально - культурной автономии татар и башкир Прикамья, еврейской национально - культурной автономии: по благоустройству кладбищ, очистке стен домов и подъездов от свастик и надписей; благотворительных акций	2000 - 2003		областной бюджет	45	Объединение усилий общественных объединений для достижения межнационального согласия, формирование принципов веротерпимости
7. Разработка нормативно - правовой базы по противодействию экстремизму	2000 - 2001	отдел по связям с общественностью и СМИ	областной бюджет	5	Разработка нормативно - правовых механизмов противодействия национальному экстремизму
Образование и просвещение населения					
8. Включение в разрабатываемые региональные программы факультативных и интегрированных курсов для образовательных учреждений разделов об истории мировых геноцидов, антисемитских погромов и сталинских репрессий	1999 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	2	Воспитание культуры межнационального общения
9. Разработка и преподавание спецкурсов по истории мировых геноцидов в вузах	2000 - 2003	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	5	Формирование уважительного отношения к национально - культурным ценностям народов Прикамья и России
10. Разработка и издание методических рекомендаций по проведению открытого урока "Кто мы - россияне?"	2000		областной бюджет	5	
11. Включение в научно - популярный сборник "Народы Прикамья" под редакцией профессора ПГУ Чагина Г.Н., готовящийся к публикации, главы по профилактике национального экстремизма	2000	сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ администрации области	областной бюджет	2	
12. Подготовка циклов тематических публицистических теле- и радиопередач с соответствующей тематикой национальной студией	1999 - 2003	национальная студия "Истоки" ПГТРК "Т 7"			Просвещение населения

"Истоки" ПГТРК "Т 7" и другими каналами Пермского радио и телевидения						
13. Объявление номинации "Народы Прикамья" (по освещению проблем национальной региональной политики) в областном конкурсе журналистского мастерства имени А.Гайдара	2000	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области, Пермская областная организация журналистов России	областной бюджет	12		Распространение знаний о духовных и национально - культурных ценностях народов Прикамья
Проведение акций семинаров, "круглых столов", конференций						
14. Обсуждение специфики освещения национально - культурной проблематики с журналистами местных СМИ на семинарах журналистского мастерства по тематике "Основные тенденции развития региональных СМИ", "Правовые и этические проблемы в работе журналиста", "Современное представление о месте журналиста и журналистики в обществе"	2000 - 2003	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области, Пермская областная организация журналистов России	областной бюджет	12		Повышение профессионализма журналистов местных СМИ
15. Проблемно - целевой семинар "Роль СМИ в профилактике и нейтрализации национального экстремизма"	2000	отдел по связям с общественностью и СМИ	областной бюджет	5		
16. "Круглый стол" с активистами национально - культурных формирований "О направлениях деятельности национальных объединений по профилактике и нейтрализации национального экстремизма"	1999	сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ	внебюджетные источники	3		Осмысление роли национальных формирований по профилактике экстремизма
17. Общественный форум: научный семинар "Что такое геноцид?", цикл тематических радио- и телепередач, разовый открытый урок "Кто мы - россияне?", выставка "Что такое геноцид?"	2000	отдел по связям с общественностью и СМИ	областной бюджет	32		Разработка стратегии противодействия экстремизму
18. Организация работы секции "Этнические отношения и национальный экстремизм" на региональной конференции по патриотическому и гражданскому воспитанию	1999	сектор политики и национальных отношений	внебюджетные источники			Научное осмысление проблем по нейтрализации национального эгоизма
19. Участие во Всероссийских и межрегиональных конференциях по проблемам национального эгоизма:	1999 - 2003			15		
"Воспитание патриотизма, дружбы народов, веротерпимости" (Москва);	1999 - 2000	комитет по делам молодежи	внебюджетные источники			Повышение профессионализма специалистов администрации области, ее структурных подразделений
"Многонациональный регион как феномен экономики, политики, культуры" (г. Оренбург) и т.д.	1999	сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ		2		
...						
22. Содействие развитию взаимодействия национально - культурных объединений и религиозных общин через проведение совместных мероприятий: участие в культурных акциях, миссионерская деятельность, благотворительные акции, конференции, "круглые столы" по тематике "Межнациональный диалог на основе межрелигиозного диалога"	1999 - 2003	органы исполнительной власти всех уровней, национально - культурные общественные формирования	внебюджетные источники			Предупреждение религиозного экстремизма и нетерпимости, межконфессионального противостояния
23. Создание национально - территориального кадастра народов Прикамья	2000 - 2001	Отдел по связям с общественностью и СМИ аппарата администрации области	областной бюджет	10		Систематизация научных сведений об истории и культуре этносов Прикамья
5.10. НАУЧНО - ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ И ОРГАНИЗАЦИОННО - МЕТОДИЧЕСКАЯ РАБОТА						
Проведение научных исследований по отработке направлений региональной национальной политики						
1. "Проблемы межнациональных	1999	социологическая	областной	40	10	Постоянное

отношений и взаимодействия в современных социокультурных условиях (региональные особенности) "	2001	лаборатория Пермского государственного технического университета (руководитель академик М.А. Слюсарянский)	бюджет			накопление и системный анализ социологической и иной информации о жизни народов, проживающих в Прикамье
2. "Особенности социальных изменений среди коренных народов Прикамья на современном этапе"	2000 - 2003	центр по изучению межнациональных отношений института этнологии и антропологии РАН (руководитель доцент Н.А. Дубова)	областной бюджет	40	-	
3. "Социально - демографическая ситуация в Пермской области среди русского населения"	1999	областной комитет госстатистики	областной бюджет	-	-	
4. Состояние и особенности демографической ситуации в Прикамье с учетом национальной принадлежности населения	2001 - 2003	областной комитет госстатистики	областной бюджет	50	-	
5. Создание регионального центра по изучению проблем славянских народов	2001 - 2002	отдел по связям с общественностью и СМИ	областной бюджет	200	-	Оптимизация регулирования этносоциальных процессов славянских народов
Научно - исследовательская работа по изучению истории и культуры народов Прикамья		департамент культуры и искусства администрации области, областной краеведческий музей				
Возрождение культуры русского населения Пермской области на основе исторического опыта						
1. Организация экспедиций по области	1999 - 2003		областной бюджет	40	5	
2. Организация научных командировок	1999 - 2003	областной краеведческий музей	областной бюджет	20	4	
3. Изучение научных тем по истории и культуре русского населения	1999 - 2003		областной бюджет	30	2	
4. Организация экскурсий, лекций, бесед	1999 - 2003	областной краеведческий музей	областной бюджет	15	1	
5. Традиционные народные промыслы и художественные ремесла Прикамья:						
6. Организация социологических исследований	1999 - 2003	Пермский государственный университет, областной краеведческий музей	областной бюджет	20	2	
...						
Духовная и материальная культура народов южного Прикамья (исторический опыт, традиции, этнокультурная ситуация на рубеже веков)						
...						
15. Изучение научных тем по локальным группам населения: сысвенско - иренские татары, буйские, удмурты и т.д.	1999 - 2003		областной бюджет	60	5	
Организация научных исследований в сфере национального образования						
16. Изучение потребностей учащихся и родителей в этнокультурном образовании	1999 - 2003	органы управления образованием администраций городов и районов области	местные бюджеты			
17. Научное исследование по теме: "Роль национальных учреждений образования как инструмента гармонизации межнациональных отношений в Прикамье"	2001 - 2002	департамент образования и науки администрации области	областной бюджет	30	-	
18. Организация мониторинга среди населения о востребованности национального вещания и печатной продукции	1999 - 2003	сектор социологического мониторинга отдела по связям с общественностью и СМИ администрации области	областной бюджет	50	-	

ФИНАНСОВЫЕ ПОТРЕБНОСТИ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ПРОГРАММЫ

Наименование раздела программы	Необходимая сумма (в тыс. рублей)	
	на 1999 - 2003 гг.	в т.ч. на 1999 год
5.1. Система мер по сохранению и развитию культурно - национальной самобытности народов Прикамья	2131	239
5.2. Система мер по развитию национального образования	2975	117
5.3. Подготовка и переподготовка кадров	823	90
5.4. Поддержка деятельности национально - культурных объединений	60	17
5.5. Международное, межнациональное культурное сотрудничество	1270	49
5.6. Финансирование мероприятий федеральных программ	450	20
5.7. Система мер по развитию средств массовой информации и издательств для удовлетворения духовных запросов народов, проживающих в области	3964	302
5.8. Развитие национальных видов спорта	310	35
5.9. Система мер по противодействию национальному экстремизму	807	-
5.10. Научно - исследовательская и организационно - методическая работа	1265	51
Итого:	14055	920

#### 6. МЕХАНИЗМЫ ПО ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ ПРОГРАММЫ

Мероприятия	Периодичность	Сроки	Ответственные лица, службы	Примечание
1	2	3	4	5
1. Довести программу до Министерства по делам Федерации и национальностей Российской Федерации, до органов местного самоуправления городов и районов области, департаментов, управлений, комитетов и отделов администрации области, национально - культурных общественных объединений		1999	отдел по связям с общественностью и СМИ администрации области	
2. Обеспечить представление информации, необходимой для контроля за реализацией программы	1 раз в полгода		департаменты культуры и искусства, образования и науки, телекинорадиокомпания "Т 7", комитет по физической культуре, спорту и	

			туризму, администрации городов и районов	
3. Проводить корректировку финансово – ресурсного обеспечения программы на последующие годы, расчет необходимых целевых ассигнований для реализации программы	1 раз в год	июнь- ноябрь ежегодно	департаменты, управления, комитеты и отделы, задействованные в реализации программы; специалисты сектора политики и национальных отношений	
4. В порядке контроля рассматривать ход реализации программы на заседаниях координационного совета, заслушивать структурные подразделения администрации области, ответственных лиц за реализацию программы или ее разделов (по особому плану)	регулярно		отдел по связям с общественностью и СМИ, координационный совет по национальным вопросам администрации области	
5. Проводить оперативные совещания по корректировке программы, оценке информации, вопросам организации контроля и выработке дополнительных управленческих актов с целью наиболее полной реализации программы	по мере необходи- мости		заместитель губернатора области, отдел по связям с общественностью и СМИ, специалисты сектора политики и национальных отношений	
6. Проводить комплексные проверки территорий области, структурных подразделений администрации области по реализации программы	по особому плану	-	отдел по связям с общественностью и СМИ	
7. Предусмотреть в отчетах структурных подразделений администрации области, задействованных в реализации программы, обязательное наличие раздела о ходе реализации программы	по тре- бованию		заместители губернатора области по направлениям	
8. Представлять информацию губернатору области, в Законодательное Собрание Пермской области о ходе реализации программы с предложениями, требующими решения на их уровне	ежегодно	к 15.01	через заместителя губернатора области, курирующего вопросы национальной политики	
9. С целью корректировки программы проводить социологический мониторинг по национальным проблемам	ежегодно		сектор политики и национальных отношений отдела по связям с общественностью и СМИ	

...

## **Заявление международной федерации журналистов о принципах поведения журналистов<sup>1</sup>**

Принято Вторым Всемирным Конгрессом Международной федерации журналистов в Бордо 25-28 апреля 1954 года и дополнено на XVIII Всемирном конгрессе МФЖ2-6 июня 1986 года

Это международное Заявление провозглашается нормой профессионального поведения для журналистов, занимающихся сбором, передачей, распространением и комментированием новостей и информации и описанием событий.

1. Первый долг журналиста — уважение к правде и к праву общественности знать правду.

2. В целях выполнения этого долга журналист всегда обязан защищать принципы свободы в честном сборе и публикации новостей и права на справедливый комментарий и критику.

3. Журналист должен готовить сообщения только в соответствии с фактами, происхождение которых ему известно. Журналист не должен скрывать важные сведения или фальсифицировать документы.

4. Журналист должен пользоваться только честными методами получения информации, фотографий и документов.

5. Журналист должен делать все что в его силах, чтобы исправить опубликованную информацию, неточность которой нанесла вред.

6. Журналист должен соблюдать профессиональную тайну относительно источников информации, полученной в конфиденциальном порядке.

7. Журналист должен осознавать опасность дискриминации, которой способствуют средства массовой информации, и делать все возможное, чтобы избежать содействия такой дискриминации, обусловленной, в частности, расой, полом, сексуальной ориентацией, языком, религией, политическими и прочими взглядами, национальным или социальным происхождением.

8. Журналист должен считать серьезными профессиональными нарушениями следующее:

- плагиат;
- злостное искажение правды;
- клевету, злословие, диффамацию, беспочвенные обвинения;
- принятие взятки в любой форме за публикацию;
- или сокрытие информации.

9. Журналисты, достойные этого звания, обязаны считать своим долгом честно соблюдать провозглашенные выше принципы. В рамках общего права каждой страны в профессиональных делах журналист должен признавать только юрисдикцию коллег, исключая любое вмешательство со стороны правительства и других лиц.

---

<sup>1</sup> Цит. по: Малькова В.К. «Не допускать разжигания межнациональной розни...»: Книга об этнической журналистике. Из опыта анализа российской прессы. Изд. 2-е исправленное и дополненное. М.: Московское бюро по правам человека, «Academia», 2007. – С. 233 - 234

## **Кодекс профессиональной этики российского журналиста <sup>2</sup>**

Принят Конгрессом журналистов России 23 июня 1994 года. Москва

1. Журналист соблюдает законы своей страны, но в том, что касается выполнения профессионального долга, он признает юрисдикцию только своих коллег, отвергая любые попытки давления и вмешательства со стороны правительства или кого бы то ни было.

2. Журналист распространяет и комментирует только ту информацию, в достоверности которой он убежден и источник которой ему хорошо известен.

Журналист обязан четко проводить в своих сообщениях различие между фактами, о которых рассказывает, и тем, что составляет мнения, версии или предположения, в то же время в своей профессиональной деятельности он не обязан быть нейтральным.

При выполнении своих профессиональных обязанностей журналист не прибегает к незаконным и недостойным способам получения информации.

Журналист рассматривает как тяжкие профессиональные преступления злонамеренное искажение фактов, клевету, получение при любых обстоятельствах платы за распространение ложной или сокрытие истинной информации; журналист вообще не должен принимать, ни прямо, ни косвенно, никаких вознаграждений или гонораров от третьих лиц за публикации материалов и мнений любого характера.

Убедившись в том, что он опубликовал ложный или искаженный материал, журналист обязан исправить свою ошибку, используя те же полиграфические и (или) аудиовизуальные средства, которые были применены при публикации материала. При необходимости он должен принести извинения через свой орган печати.

3. Журналист сохраняет профессиональную тайну в отношении источника информации, полученной конфиденциальным путем. Никто не может принудить его к раскрытию этого источника.

4. Журналист полностью осознает опасность ограничений, преследования и насилия, которые могут быть спровоцированы его деятельностью.

Журналист уважает честь и достоинство людей, которые становятся объектами его профессионального внимания. Он воздерживается от любых пренебрежительных намеков или комментариев в отношении расы, национальности, цвета кожи, религии, социального происхождения или пола, а также в отношении физического недостатка или болезни человека.

Журналист придерживается принципа, что любой человек является невиновным до тех пор, пока судом не будет доказано обратное.

Только защита интересов общества может оправдать журналистское расследование, предполагающее вмешательство в частную жизнь человека.

5. Журналист полагает свой профессиональный статус несовместимым с занятием должностей в органах государственного управления, законодательной или судебной власти, а также в руководящих органах политических партий и других организаций политической направленности.

Журналист сознает, что его профессиональная деятельность прекращается в тот момент, когда он берет в руки оружие.

---

<sup>2</sup> Цит. по: Малькова В.К. «Не допускать разжигания межнациональной розни...»: Книга об этнической журналистике. Из опыта анализа российской прессы. Изд. 2-е исправленное и дополненное. М.: Московское бюро по правам человека, «Academia», 2007. – С. 232 - 233



6. Журналист считает недостойным использовать свою репутацию, свой авторитет, а также свои профессиональные права и возможности для распространения информации рекламного или коммерческого характера, особенно если о таком характере не свидетельствует явно и однозначно сама форма такого сообщения.

Журналист не должен использовать в личных интересах или в интересах близких ему людей конфиденциальную информацию, которой может обладать в силу своей профессии.

7. Журналист отказывается от задания, если выполнение его связано с нарушением одного из упомянутых принципов.

### **Памятка журналистам, освещающим этничность в СМИ <sup>3</sup>**

- Журналист, освещающий проблемы этничности, должен осознать, что полиэтничность в российском обществе - это реальность, которую необходимо учитывать и показывать своим читателям, слушателям, зрителям, как одно из позитивных и неизбежных явлений нового тысячелетия;
- Важно осознавать, что достаточно высокая насыщенность современной российской прессы этнической информацией - это один из показателей социальной остроты данной тематики, которая нередко специально актуализируется политиками и зачастую становится предметом манипуляции массовым сознанием;
- Важно помнить, что неправильно представленная в газете этническая информация может стать поводом для создания напряженных межэтнических отношений в обществе.
- Журналисты должны понять и всегда помнить, что СМИ могут усиливать, а могут и смягчать межэтническую напряженность. Поэтому соблюдение принципов толерантности журналистами - необходимое условие межэтнического мира и построения гражданского общества в России.
- Журналисты, пишущие об этнических аспектах жизни, должны помнить, что в наше время именно они, в чьих руках находится мощное идеологическое оружие - СМИ, больше других способствуют конструированию позитивных или не- \* гативных массовых представлений об этнических различиях людей. Поэтому они должны осознанно участвовать в создании толерантного гражданского общества в стране.
- Пропаганда национализма и экстремизма, нарушающая этнические права человека и целых этнических групп, может затормозить создание гражданского общества в России, привести к ухудшению образа нашей страны в мире, к ее изоляции. Это может привести также и к сепаратизации страны.
- Учитывая огромный миротворческий, толерантный потенциал прессы, журналисты должны направлять свою деятельность на формирование общественного мнения, противодействующего национализму и этническому насилию. С помощью СМИ надо срочно остановить распространение национал-экстремизма и ксенофобии в стране.
- Должна быть усилена гражданская и нравственная ответственность каждого журналиста при освещении этнических аспектов жизни. В судебной практике должны быть прецеденты ответственности журналистов за конфликтную этническую информацию.
- Журналисты, освещающие этничность, должны формировать общественное сознание в

---

<sup>3</sup> Цит. по: Малькова В.К. «Не допускать разжигания межнациональной розни...»: Книга об этнической журналистике. Из опыта анализа российской прессы. Изд. 2-е исправленное и дополненное. М.: Московское бюро по правам человека, «Academia», 2007. – С. 237 - 240

рамках цивилизованного гражданского мира, т.е. способствовать формированию менталитета россиян, поддерживающего или включающего принципы межэтнической терпимости, гуманности и справедливости, взаимопонимания и нормальных общественных отношений. Исходя из этих принципов, важно создать, в частности и с помощью СМИ, такую морально-нравственную атмосферу во всей России, которая способствовала бы спокойному отношению местного населения к иноэтничным соседям, несмотря на культурные отличия.

– Результаты исследований российской прессы показывают, что в целом позиция большинства широко читаемых в регионе газет - толерантна. Межнациональная тематика, по сравнению с 90-ми годами прошлого века, становится в прессе мягче, хотя и заметно появление некоторых, не вполне толерантных новых форм.

– Вместе с тем, работа государства и гражданских структур по контролю за освещением этничности в СМИ и по внедрению принципов толерантности в деятельность журналистов необходима постоянно.

– Журналисты, освещающие этнические аспекты жизни должны помнить, что они пишут для массового читателя, поэтому должны особенно себя контролировать, чтобы не нарушить не только журналистскую, но и общечеловеческую этику.

– Журналист, рассказывающий читателям об этническом своеобразии человеческого сообщества, должен постоянно повышать свою этническую компетентность, хорошо знать описываемый народ и помнить, что этническая журналистика - очень тонкая сфера, и что одна неудачная публикация может создать большое напряжение между этносами, народами, странами...

– По-возможности, журналист должен консультироваться по этому вопросу с этнологами и с самими представителями описываемого этноса.

– Не должно быть специфической заданности, направленности или тенденциозности, предвзятости в освещении этничности; надо чаще писать не о негативных, а о позитивных особенностях этносов или давать сбалансированную информацию;

– Учитывая конфликтогенный и стрессогенный характер выступлений СМИ, при освещении этничности надо использовать миротворческий потенциал СМИ, давать взвешенный комментарий или не давать его вовсе.

– Нужен акцент на интегрирующие общество идеи, а не на разделяющие. Рассказывая об этносах и этнических проблемах, нужно вызывать у людей не злые, а добрые чувства.

– Журналисты должны иметь в виду, что, публикуя некоторые материалы об экстремистских группах, можно получить обратный эффект. Например - ненужная реклама. В этих публикациях должен быть усилен акцент на осуждение их действий.

– Журналисты, пишущие об этом, должны показывать негативное отношение авторитетных людей к проблемам национализма и экстремизма.

– Журналист должен помнить, что неосторожное использование этнического признака в публикациях может стать поводом для конфликта, нагнетания этнической тревожности и усиления межэтнической напряженности в обществе.

– Надо задумываться - всегда ли необходимо упоминать в публикациях этнический признак персонажей, тем более, в публикациях, связанных с криминалом? Здесь важно помнить, что из одного-двух примеров может создаться негативный образ этнической группы и всего этноса, хотя это совсем не так.

– Важно помнить о том, что вопрос этнической терминологии (лексики, риторики) на страницах газет - один из существенных. Не следует выносить в заголовок слова и призывы, способные затрагивать национальные чувства и достоинства людей, провоцировать их на обиды и разжигать Этнические страсти.

– Журналистам следует помнить о том, что некоторые определения, используемые ими

или другими авторами в прессе, уже сами по себе могут повлиять на создание негативных образов этносов, что не способствует установлению межэтнического мира.

- Толерантный журналист должен всесторонне и объективно рассматривать события, без огульных обобщений в сторону целого этноса.

- Журналист-патриот не станет повторять без особой необходимости этнические идеи и стереотипы, которые утверждают в массовом сознании негативный образ своего народа.

- Рассказывая о своих соотечественниках в других странах, надо помнить, что подобная информация, особенно будоражит этническое самосознание россиян, увеличивает их тревогу за своих «этнических» братьев. Такая информация должна быть многократно проверена.

- О болезненных проблемах полиэтничности, в том числе, о приезжих - мигрантах, беженцах и просто переселенцах, важно писать особенно ответственно. Направленность публикаций о них должна быть уважительной, сочувствующей и реально помогающей.

- Нельзя без осуждающих комментариев помещать в газетах высказывания (письма читателей, мнения чиновников, детские сочинения), где высказывается возмущение о присутствии в регионе «инонационалов» и «иноверцев».

- Нельзя представлять своим читателям российских мигрантов, беженцев любой национальности (в том числе и кавказцев) как «чужих» для «нас». Надо писать об их и наших общих проблемах и задумываться над тем, как их решить

- Важно умело критиковать в прессе экстремистскую риторику, распространять позитивные этнические стереотипы, рассказывать о национально-культурной жизни диаспор.

- Можно предложить журналистам, отстаивающим принципы толерантности, поднять вопрос о принятии ряда законодательных документов о правах иноэтнических мигрантов, причем проследить их соответствие международным правовым нормам и проведение в жизнь.

## РАЗДЕЛ 2. СТАТИСТИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ ТИТУЛЬНЫХ НАРОДОВ РОССИИ<sup>4</sup>

### 2.1. РУССКИЕ

**Общие сведения.** Самым многочисленным народом Российской Федерации, составляющим более 82% ее населения, являются русские. Общая численность русских в мире составляет около 150 млн. чел., из них на территории РФ проживает около 120 млн., 25 млн. — на территории республик бывшего СССР, и около 5 млн. в других государствах — США, Канаде, Аргентине, Австралии, Новой Зеландии, Румынии.

**Этногенез и традиционная культура.** Русский (великорусский) этнос начал формироваться в XIII-XIV вв. на территории тогдашней Залесской Украины (район Волжско-Окского междуречья) в результате в двух процессов: с одной стороны, экспансии восточнославянского населения Новгородской и Киевской Руси на восток, с другой стороны — политической и культурной консолидации колонизируемых земель. Колонизация на начальных этапах вызывалась княжескими междоусобицами, набегами кочевников, а также монголо-татарским завоеванием XIII-XIV вв.

Процесс формирования исторического ядра русского этноса и все последующее его развитие также было связано с миграционными процессами. С XV в. все более существенную роль начинают играть экономические факторы — поиск новых ресурсов, высоко ценившихся на внешнем рынке, в первую очередь пушнины, а с развитием промышленности — леса и полезных ископаемых. С конца XVIII в. основным фактором, вызывавшим миграцию, становится растущее безземелье крестьянства в Центральных районах России. Во все периоды значительную роль в территориальной экспансии играл геополитический фактор — стремление центральной власти обеспечить себе поддержку путем образования русских православных общин в колонизируемых регионах. Этот фактор играл особую роль при заселении Среднего Поволжья, Кавказа, Новороссии, Крыма, Средней Азии.

Таким образом, в течение почти всей своей истории русский этнос непрерывно увеличивая территорию расселения. В сферу его жизнедеятельности вовлекались все новые земли, непрерывно возрастало количество других ресурсов, потенциально доступных в каждый момент времени (леса, топлива, металлов и т.п.). Экстенсивный характер развития в значительной степени определял особенности культуры и менталитета русского этноса по отношению к народам Западной Европы, и к народам Юго-Восточной Азии, в частности Китая, Японии, Кореи. Экстенсивное развитие сдерживало развитие специализации, позволяя сохранять относительно отсталые технологии и разрешать внутренние проблемы за счет привлечения дополнительных ресурсов (миграции на свободные земли или развитие неэффективных систем производства за счет увеличения энерго- и материалоемкости).

Территориальная экспансия сопровождалась контактами с населением осваиваемых регионов, причем характер взаимодействия со временем менялся. Если первые этапы освоения протекали достаточно мирно, и обычно заканчивались естественной ассимиляцией, то более поздние переселения, особенно в XVIII-XIX вв., нередко были связаны с конфликтами и конкуренцией по поводу земли и других природных ресурсов.

Перечислим лишь основные миграции, повлиявшие на формирование русского народа.

---

<sup>4</sup>Составлено по: Аниканов М.В., Степанов В.В., Сусоколов А.А. Титульные этносы Российской Федерации. Аналитический справочник. - М.: Институт национальных проблем образования, 1999

1) Освоение славянами междуречья Оки и Волги, сопровождавшееся ассимиляцией местного финно-угорского населения (IX-XIV вв.).

2) Непрерывное переселение в северные области Европейской части, в направлении Белого моря.

3) Движение на восток, в сторону Урала и за Урал через северные его отроги (с X в.).

4) Массовая миграция в Среднее Поволжье, усилившаяся в XVI в., после падения Казанского и Астраханского ханств;

5) Ранние миграции в Сибирь через Центральный и Южный Урал (XVI-XVII вв.).

6) Освоение южных лесостепных и степных районов Европейской части после окончания русско-турецких войн (конец XVIII — первая половина XIX в.).

7) Массовые миграции в Закавказье и Среднюю Азию XIX — нач. XX вв.

8) Массовые миграции в Сибирь после Великой реформы 1861 г. и особенно во время Столыпинской реформы.

9) В особую статью можно выделить религиозные миграции, то есть бегство от преследований государственной Православной церкви, или высылка представителей отдельных сект и конфессий (старообрядцы, молокане, духоборы) на границы Российского государства.

10) Массовые миграции советского времени, связанные с индустриализацией, политическими репрессиями, эвакуацией, эмиграцией.

Еще в период Киевской Руси, до начала формирования собственно великорусского этноса, восточные славяне активно взаимодействовали с ираноязычным и тюркоязычным населением Причерноморских степей — скифами и аланами, половцами, печенегам и т.д. Прямых данных о смешанных браках простого населения с тех пор, естественно, не сохранилось; несомненно, однако, что "смешение кровей" происходило, о чем говорят и записи о династических браках, и данные физической антропологии.

Колонизация лесов Восточной Европы, особенно междуречья Оки, Москвы, Клязьмы, сопровождалась активной культурной и брачной ассимиляцией местного финно-угорского населения (мещеры, муромы, чудь, веси), причем данные археологии и антропологии говорят о том, что ассимиляция не сопровождалась истреблением местных жителей. В ряде случаев, видимо, некоторые локальные группы финно-угров входили в состав русского народа через процесс аккультурации, то есть восприняв культуру и язык колонизаторов раньше, чем были стерты брачные границы.

Более поздние миграции, начиная с XV-XVI вв., носили, как правило, более конфликтный характер; однако колонизация не приводила к полной ассимиляции народов или их вытеснению с осваиваемых территорий. В этот период происходит частичная ассимиляция финноугорского и тюркского населения Поволжья и Приуралья, а также Западной Сибири. В период освоения Сибири (XVII-XX вв.) русские переселенцы — крестьяне и промышленники — вступали в браки с женщинами из местных народов (татар, эвенов, хантов, манси, эвенков, якутов, алтайцев и др.). Следствием этого было не только взаимное влияние культур и генофондов разных народов, но и формирование групп смешанного происхождения. Так, например, с участием русских семей сложилась небольшая тюркоязычная группа долган на Таймырском полуострове. На ранних этапах формирования казачества существенную роль играли Этнические браки. В XVI-XVII в. в состав русского дворянства влилась часть татарской знати, и т.д.

Как отмечал русский этнограф Н.Н.Харузин, ассимилятивная активность русского народа, особенно в отношении финно-угорского населения, была очень велика вплоть до начала XX века. По мере развития процессов индустриализации и урбанизации, и особенно после Великой Отечественной войны, характер процессов изменился. По данным переписи 1989 г., национально-смешанные семьи составляли около 15% всех семей бывшего СССР. Из

них 2/3 составляли семьи, где один из супругов — русский. В большинстве таких семей второй из супругов относился к одному из восточно-славянских народов (украинцам или белорусам). Среди самих русских, ввиду их многочисленности, доля национально-смешанных семей была относительно невелика (15-16%); однако большая часть национально-смешанных браков заключалась именно с участием русских. В отличие от большинства других народов бывшего СССР, в национально-смешанные браки среди русских чаще вступали женщины, а не мужчины. Это свидетельствовало о том, что односторонняя ассимиляция, превалявшая в прежние годы, сменилась "обменом" брачных партнеров, а в некоторых регионах ассимиляции подвергались группы русского населения.

В результате расселения русских на огромных пространствах с различными природно-географическими условиями в отдельных регионах России сложилась определенная специфика хозяйства и быта у целых групп русского населения, сохраняющаяся в определенной мере и сейчас.

Принято выделять три крупных исторических массива, составляющих русский народ: **северовеликоруссы, средневеликоруссы, южновеликоруссы**. Эти массивы сформировались исторически; на их складывание влияла не только миграция и ассимиляция, но и этнополитические факторы. В частности, на культурный облик северных русских повлияла особая этническая история и длительная автономность Новгородских земель, их взаимодействие с народами Центральной и Северной Европы. Южнорусские группы сложились частично на основе давнего славянского населения лесостепей, но в основном под влиянием позднейших миграций XVIII-XIX вв., связанных с прекращением русско-турецких войн.

Кроме этих больших подразделений, выделяются группы русских, отличающиеся от основного массива своей культурой, бытом, хозяйственной деятельностью, религиозной принадлежностью, социальным положением, самосознанием. Обычно выделяют следующие основные локальные группы русского этноса:

1. Жители пограничья Псковской, Тверской, Калужской областей — переходная группа между северными, средними и южными русскими.

2. Русские Среднего Поволжья — группа, сформировавшаяся в XVI-XVIII вв. вследствие миграции из среднерусских районов и взаимодействия с местным финноугорским и тюркским населением.

3. Русские Северо-Восточного Приуралья, формировавшиеся в основном на базе северорусских переселенцев и их взаимодействия с коми, хантами, манси.

4. Полехи бассейна Десны и Сейма, горюны Сумской области, саяны Курской области, однодворцы южнорусских областей — остатки древнего, домонгольского славянского населения лесостепной полосы.

5. Мещеряки Рязанской области — результат культурной ассимиляции местного финноугорского населения — мещеры.

6. Поморы Архангельской области, результат ассимиляции североруссами местных финноугорских племен и развития охоты на морского зверя как основы хозяйства.

7. Группы русских Западной Сибири — переселенцы XVI- XIX вв. в основном из северных областей.

8. Русские Алтая и Забайкалья, а также Средней Азии — потомки выселенных или самостоятельно перебравшихся сюда старообрядцев: "каменщики" (от Камень — Урал), поляки (р. Бухтарма), уральцы (казаки-старообрядцы Аму-Дарьи и Сыр-Дарьи), и "семейские" Забайкалья — отличались высокой степенью замкнутости.

9. Устьянцы (устье р. Индигирки), колымчане (р. Колыма), марковцы (устье р. Анадырь), камчадалы, затундренные крестьяне (рр. Дудинка, Хатанга), якутяне (потомки ямщицких

поселений на р. Лене), частично смешавшиеся с местным населением и многое воспринявшие от них.

10. Русские этноконфессиональные группы Закавказья и других регионов (духовные христиане — молокане, духоборы и др.), переселенные сюда в XIX в.

11. Казачество. Пожалуй, наиболее ярко экстенсивный характер развития русского этноса проявился в истории формирования казачества. Казак (казах) — на тюркских языках означает "вольный человек". Постоянное территориальное расширение русского государства приводило к тому, что на окраины его бежали самые разные люди и по разным причинам: от голода и безземелья, от преследований властей и "бар", от уголовной ответственности, и просто из стремления к вольной жизни и легкой добыче. Группировки "вольных людей" ("ушкуйников") действовали уже в XIV-XV вв. не только на Руси, но и на территории Казанского ханства. Формирование ядра донского, терского, гребенского, яицкого казачества относится к XVI в. Эти группы зачастую складывались на территориях, не входивших в состав Российского государства. В последующие годы два наиболее мощных миграционных потока оказали влияние на складывание казачества: церковный раскол середины XVII в. и ликвидация Запорожской Сечи в XVIII в. Первоначально казачьи войска формировались на принципах самоорганизации; однако с 30-х годов XVIII в. они становятся регулярными, то есть переходят под протекторат государства. Земледелие как основной вид деятельности сложился в большинстве казачьих войск лишь с середины XVIII в. В состав казачьих войск вливались представители разных национальностей, однако брачное смешение происходило лишь на ранних этапах формирования. Позже в составе казачьих войск состояли разноэтнические отряды, проживавшие в "своих концах" станиц. Главным же принципом деления была религиозная принадлежность. Преобладали среди казаков православные — русские и украинцы. К началу XX века насчитывалось 11 казачьих войск: Донское, Терское, Кубанское, Уральское, Сибирское, Семиреченское, Амурское, Астраханское, Забайкальское, Оренбургское, Уссурийское. Численность казачьего населения превышала 9 млн. чел., то есть составляла не менее 12-13% всего русского населения страны. До сих пор в научной и публицистической литературе дискутируется вопрос о том, считать ли современных казаков остатками "расформированного" в 1917 г. сословия, субэтносом русского этноса или самостоятельным этносом. В настоящее время происходит интенсивное возрождение казачества.

Кроме того, значительные группы русского населения проживают за пределами современной Российской Федерации. Так, например, формирование русского населения Казахстана продолжалось с начала XVIII до середины XX века. До XVIII века эта территория входила в состав Джунгарского царства, а затем частями, вплоть до середины XIX века, отходила к России. Уже с середины XVIII века Россия начала осваивать рудные богатства Алтая, привлекая в качестве рабочей силы насильно переселяемых крестьян. Аналогичные процессы протекали и в других регионах страны (Сев. Кавказ, Закавказье, Молдавия, Прибалтика).

Непрерывная территориальная экспансия определяла не только этнокультурное многообразие русского этноса, но и особенности его социального, хозяйственного и культурного развития, а также многие психологические особенности.

**Особенности развития в XX веке.** В первые десятилетия XX века русский этнос испытал глубинный кризис экстенсивной модели развития. Технологические нововведения и соответствующая им система отношений стали проникать в его среду раньше, чем сложились социальные и социально-психологические предпосылки для их восприятия. Глубинной внутренней перестройки демографической структуры и менталитета русского этноса к этому моменту (конец XIX в.) не произошло — перемены назрели, но не завершились. Распад общины зашел далеко, но она не распалась окончательно. Альтернативная ей городская

культура начала формироваться, но не сформировалась в достаточной степени. Надвигавшийся кризис экстенсивного развития был усилен мощным технологическим и идейным воздействием европейского капитализма, к полному восприятию которого русское общество готово не было. Эти противоречия и вызвали тот социальный взрыв, который на протяжении жизни нескольких поколений определял и во многом продолжает определять судьбы русского этноса.

Особенности социокультурного развития в XX веке объясняется двумя факторами:

1. Поздним началом модернизационных процессов, обусловленным экстенсивным характером развития в предыдущие столетия.

2. Необычайно быстрыми темпами протекания социальных и демографических изменений после исчерпания возможностей экстенсивного развития.

Предпосылки кризиса экстенсивной модели развития сформировались еще в конце XIX века, однако основные его события приходятся на век нынешний. Можно выделить три этапа кризиса, связанного с постепенным исчерпанием возможностей неограниченного привлечения природных и человеческих ресурсов.

Первый этап, охвативший период с конца XIX века до начала 30-х годов XX века, был вызван дефицитом традиционных для экстенсивной аграрной экономики ресурсов, в первую очередь — земли, и усилен необходимостью быстрой модернизации общества.

Второй этап — 30-60-е годы — был периодом, когда попытка преодолеть этот кризис и выйти на качественно иной технологический уровень основывалась на форсировании некоторых экстенсивных социальных механизмов, наиболее соответствовавших менталитету основной части населения, и в то же время на углублении социального разделения труда и переключении на широкое использование ресурсов и технологий, характерных для индустриального общества. Однако потенциальные возможности привлечения сырьевых и демографических ресурсов на данном этапе были практически неограниченными, что способствовало сохранению элементов экстенсивности и культуре и социальных отношениях.

Третий этап кризиса экстенсивного развития, переживаемый в настоящий момент, связан с тем, что экстенсивные пути развития российской цивилизации, а вместе с ней и русского этноса, полностью или почти полностью исчерпаны. Если первый этап кризиса был преодолен за счет экстенсивных методов, то на нынешнем этапе должна сформироваться принципиально новая система норм и требований культуры, межличностных отношений, соответствующая условиям интенсивного развития.

***Современное состояние этноса и проблемы его развития.*** Итак, современное состояние русского этноса определяется тем, что он находится на завершающей стадии перехода от экстенсивной к интенсивной модели развития. Этот переход сопровождается кризисом роста, неизбежно возникшим в исторической судьбе русского народа.

Основные проблемы, стоящие перед русским этносом на данном этапе развития, можно сформулировать следующим образом.

В процессе модернизации 30-х — 80-х годов русский этнос набрал существенный образовательный потенциал, сформировалась социально-профессиональная структура, соответствующая требованиям индустриального общества. Недостатком системы было неэффективное использование этого потенциала, связанное в конечном итоге с экстенсивными тенденциями развития системы в условиях "строительства социализма". К сожалению, процессы последних лет не исправляют этого недостатка, а усугубляют его. Именно наиболее квалифицированная и способная часть этноса теряет свои позиции. Задача состоит в том, чтобы сохранить (а где-то уже и возродить) традиции хорошей общеобразовательной и специальной подготовки, как в средней школе, так и в вузе, и приспособить систему образования к требованиям постиндустриального общества. Не



достигнув перелома в этом вопросе, этнос может оказаться в позиции второстепенного участника исторических процессов.

В то же время эпоха "экстенсивной модернизации" способствовала закреплению на массовом уровне многих психологических особенностей, не соответствующих требованиям современной эпохи. Эти черты неоднократно отмечались в литературе; назовем лишь некоторые из них.

1. Недостаточный уровень целесообразности и операциональности деятельности, непривычка к достижению поставленной цели с помощью оптимально разработанной технологии. Эта черта проявляется как на профессиональном, так и на бытовом уровне.

2. Социальный инфантилизм, непривычка к трезвой оценке своих возможностей, необоснованно завышенные социальные ожидания, опирающиеся на уверенность, что "мне кто-то должен".

3. Низкий уровень инициативности и предприимчивости, привычка полагаться только на решение сверху.

4. Низкий уровень межличностной сплоченности и способности к самоорганизации, к целесообразной групповой деятельности. Особенно наглядно эта черта проявилась в судьбах русской диаспоры в республиках бывшего СССР. Отток русского и русскоязычного населения начался еще в 60-70-х годах; он резко усилился после развала СССР и достиг своего пика в 1993-94 гг., после чего начал спадать. Причины этого прежде всего в том, что Россия в настоящее время неспособна принять массовый поток мигрантов, а также в том, что в ряде республик, прежде всего в Средней Азии, начали постепенно осознавать необходимость сохранения русского населения. Многочисленные социологические исследования и практика работы с мигрантами показали, что русские диаспоры зачастую не только не способны к организованной защите своих интересов и эффективной адаптации к новой ситуации, но и к организованному "отступлению", целиком полагаясь на российские власти.

5. Следствием низкого уровня сплоченности является низкий уровень неформального социального контроля. Личность в условиях интенсивной культуры, как в процессе социализации, так и в повседневной жизни, находится под постоянным контролем кругов общения — родственных и соседских в культурах Востока, профессиональных и соседских — в культурах Запада. Социальный контроль обеспечивает не только адаптацию к социальной среде, но и защиту в неблагоприятных ситуациях. Уменьшение миграционной подвижности русских и стабилизация локальных культур создает необходимые, но не достаточные условия для усиления системы эффективного социального контроля. Необходимо еще чтобы престижным стало соблюдение позитивных норм (устойчивость семьи, культура употребления алкоголя, нормы взаимоотношений полов и поколений, уважение к чужому труду, эффективного использования пространства и времени, и т.д.).

6. "Разрывность" исторической памяти. Периодически возникающая тенденция к голому отрицанию опыта последних поколений и стремление "начать все сначала". Уважающие себя культуры, даже критикуя прошлое, стремятся сохранить лучшие традиции и не унижать себя в собственных глазах. Недаром во Франции как национальный праздник отмечают День взятия Бастилии, а процессы модернизации японского общества начались с восстановления статуса императорской семьи, хотя и про Французскую революцию и про период правления императорских династий в Японии можно рассказать много чего плохого. Задача поддержания исторической памяти тесно связана с воспитанием патриотизма. Известно, какое большое внимание уделяют этому все преуспевшие на исторической арене нации. Речь не идет о возрождении лозунга из старой солдатской песни "Наша матушка Расея всему свету голова", а о трезвой и взвешенной оценке исторического значения народа на всех этапах его

развития. К сожалению, социологические опросы показывают, что от 20 до 30% российских школьников мечтают покинуть страну.

7. Формирование экономической культуры, начиная с самого элементарного — убеждение, что деньги надо не получать, а зарабатывать, и кончая навыками практического обращения с банковскими и коммерческими структурами, с современными средствами платежей и вообще использования денег.

8. Территориальная разобщенность русского этноса. Далеко не праздным является вопрос о его территориальной целостности. Как известно, именно развитие внутринациональных рынков создает условия для этнокультурной консолидации наций. Нынешние тенденции развития экономики России вполне могут привести к децентрализации и политической автономизации отдельных регионов России. К сожалению, мероприятия, начавшиеся под лозунгом рыночных реформ, фактически уничтожают предпосылки формирования рынка не только в границах прежнего Союза, но и общероссийского рынка.

9. Низкая способность к формированию национальных деловых, политических и идеологических элит. Одним из наиболее негативных последствий периода "социалистического строительства" стало именно массовое проникновение в высшие эшелоны власти людей, не способных к позитивной деятельности на благо своего государства. К сожалению, первые опыты демократических выборов, а также не всегда адекватная позиция российской интеллигенции показали, что в этом отношении перелом только намечается, но пока не произошел.

10. Низкий уровень межкультурной толерантности. В условиях почти бесконфликтного общества и процессов унификации культур этот фактор не имел особого значения. В нынешних условиях необходимо чтобы представители самого многочисленного этноса нашей страны не только знали об особенностях истории и культуры соседствующих с ним народов, но и были позитивно ориентированы на межнациональное общение.

11. Кризисная демографическая ситуация. В начале 1990-х годов русский этнос вступил в полосу негативного естественного прироста, сопровождающегося повышением детской смертности.

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: русские

Языковая семья: индоевропейская

Языковая группа: славянская

Конфессиональная принадлежность: православие

Традиционный тип хозяйства: земледелие, стойлово-выгонное скотоводство

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
Всего	74072096	85361394	90306276	
из них				
в городах, %	19.24	35.70		
в селах, %	80.76	64.30		
	1959	1970	1979	1989

Всего	97863579	107747630	113521881	119865946
из них				
в городах, %	54.90	65.58	72.52	76.71
в селах, %	45.10	34.42	27.48	23.29

Возрастной состав				
	1959	1970	1979	1989
-----	-----	-----	-----	-----
Дети до 14 лет	27.98	10.37	24.82	
Трудоспособные	59.88	77.82	56.17	
Старше трудосп.	12.05	11.81	19.01	

Образовательный состав					
1979 г., %					
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	12.56	5.12	16.66	8.23	20.57
начальное	19.95	19.24	17.76	14.85	27.95
неполное среднее	29.44	32.01	23.34	27.01	27.54
среднее	22.01	22.00	18.98	23.28	12.34
среднее спец.	14.25	11.57	14.37	14.96	8.27
неоконч.высшее	1.80	1.77	1.57	2.07	0.54
высшее	8.40	8.29	7.32	9.59	2.79
1989 г., %					
без образования	7.13	2.54	9.38	4.55	12.20
начальное	14.61	12.06	13.64	10.13	22.28
неполное среднее	23.96	23.55	19.31	20.26	24.39
среднее	30.14	31.61	22.69	28.03	22.20
среднее спец.	22.25	16.89	21.98	21.50	13.67
неоконч.высшее	1.91	1.68	1.69	2.00	.66
высшее	12.96	11.67	11.31	13.53	4.60

Родной язык, %				
	1959	1970	1979	1989
-----	-----	-----	-----	-----
родной свой	99.98	99.98	99.98	99.98
родной русский	0.00	0.00	0.00	0.00
родной др.	.02	.02	.02	.02

Владение языком, %			
	1970	1979	1989
-----	-----	-----	-----
второй свой	.01	.01	36.79
второй русский	0.00	0.00	0.00
второй др.	.53	.45	.61

# Занятое население

	1979	1989
-----	-----	-----
Всего занято	60962509	61271171
физический труд	67.90	64.10
умственный труд	32.10	35.90
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %	35.88	34.44
в строительстве, %	9.23	8.71
в сельском и		
лесном хоз-ве, %	14.00	11.93
на пр-ях		
транспорта и связи, %	8.63	9.15
в торговле и		
обществ. питании, %	7.66	7.92
в жкх и бытовом		
обслуж., %	2.95	3.50
в здравоохранении, %	4.42	5.15
в сфере образования,		
науки, культуры, %	11.65	13.37
в сфере управления, %	5.59	5.83

## 2.2. НАРОДЫ ПОВОЛЖЬЯ, ПРИУРАЛЬЯ И СЕВЕРА ЕВРОПЕЙСКОЙ ЧАСТИ РОССИИ

Современный этнический состав населения европейской части России формировался в течение последних 3-4 тысяч лет. Леса Восточной Европы издавна (по крайней мере с середины второго тысячелетия до н. э.) были заселены племенами, говорившими на языках, принадлежавших к финно-угорской языковой семье, а на северо-западе — к балтской языковой семье. На востоке ареал расселения финно-угорских племен не ограничивался Уралом, а охватывал практически всю Западную Сибирь. Славянские поселения могли встречаться только на юго-западе современной Российской Федерации — в лесостепной зоне, на территории Курской, Белгородской, Воронежской областей. С юга расселение финно-угорских племен ограничивалось Полем или Великой Степью, протянувшейся от Монголии до Карпат. По этому степному коридору кочевали скотоводческие племена, принадлежавшие к разным языковым семьям; некоторые из них достаточно глубоко проникали в леса, иногда как завоеватели, и смешивались там с местным финно-угорским населением. Особенно сильным и достаточно устойчивым был поток переселенцев из Средней Азии — различных тюркоязычных племен, которые двигались на север вдоль Дона, Урала и Волги. Таких потоков было несколько в истории нынешнего Российского Поволжья и Приуралья (хазары, булгары, кыпчаки, и т.д.). Однако не только тюркские племена кочевали и периодически оседали в Великой Степи на Юге Восточной Европы. Огромное влияние на формирование этнического состава региона оказали ираноязычные сарматы и скифы. Оказывались в этих степях и монголоязычные кочевники, и гунны, языковая принадлежность которых пока не вполне ясна. На границе I и II тысячелетия нашей эры с запада началось проникновение в лесную зону, в междуречье Оки и Волги, славянских племен. Первоначально этот поток шел

из Новгорода — первого мощного славянского анклава в лесах Восточной Европы (поскольку прародина восточных славян лежит южнее — в лесостепной полосе). Под влиянием всех этих миграционных потоков, а также естественного территориального дробления финно-угорских племен, формировались современные народы Поволжья и Европейского Севера. Действовала простая закономерность: чем дальше на север и восток, тем слабее было влияние славянской, тюркской и других "пришлых" культур, тем больше сохранялся язык и культура финно-угров. Чем дальше на юг вдоль Волги и Урала, тем сильнее влияние тюркских языков и культур. Так, поволжские татары и башкиры — народы тюркские, хотя несомненно, в их состав вошли и более древние на данной территории финно-угорские племена. Чуваши также народ тюркоязычный, однако пласт финно-угорских элементов и в языке, и в материальной культуре, и в обрядности, и в мифологии гораздо заметнее, чем у татар и башкир. Мордва, марийцы, удмурты сохранили финно-угорский язык, однако влияние тюркских народов, с которыми им пришлось тесно общаться в течение нескольких столетий, очень заметно. И наконец коми, коми-пермяки, и особенно карелы почти не испытали тюркского влияния — для них гораздо более важным оказалось взаимодействие со славянами. Вторым, и не менее активным фактором ассимиляции финно-угров было постепенное движение на восток — северо-восток славянских племен, а затем — сложившегося к XV-XVI в. русского этноса. Собственно, само ядро русских есть результат ассимиляции славянами местного финно-угорского населения в междуречье Оки и Волги, с существенным включением тюркских и иранских компонентов. Некоторые финно-угорские народы (мурома, мещера) были ассимилированы относительно недавно; их остатки в глухих лесах сохранялись до XIV-XV вв. Еще в начале XX в. русский этнограф Н.Н.Харузин высказывал гипотезу, что финно-угорские народы европейской части России будут ассимилированы русскими к середине XX века. Этот прогноз сбывся лишь частично, поскольку ассимиляционные процессы идут и поныне. Один титульный этнос европейской России — калмыки — по языку принадлежит к монгольской группе алтайской языковой семьи. Однако, калмыки появились в нижнем Поволжье позже остальных народов — лишь в начале XVII в. И это то исключение, которое подтверждает закономерность — влияние степных миграций на формирование населения современной России.

В экономическом отношении титульные этносы России оказались в очень разных ситуациях. Наряду с такими высоко урбанизированными регионами как Удмуртия, Татарстан, Карелия, Коми, Башкирия, есть республики со средним уровнем развития урбанизации и промышленности — Марий Эл и Республика Мордовия; и наконец, Калмыкия, в которой преобладает сельское население. Очень различно направление промышленного развития — от Коми, хозяйство которой почти полностью ориентировано на добывающие отрасли, до Удмуртии и Татарии, где сосредоточены высокотехнологичные предприятия военно-промышленного комплекса. В то же время сырьевые отрасли в целом играют все же очень существенную роль в экономике почти всех республик. Наконец, очень различаются такие показатели как уровень концентрации народов на территории республик, доля, которую они составляют в населении, а также уровень их урбанизированности и участия в наиболее продвинутых отраслях промышленности. Если в Республике Коми, Карелии, Татарстане и Чувашии титульные этносы уже достаточно сильно интегрированы в самые различные отрасли хозяйства, то в других республиках они представлены пока еще преимущественно сельским населением, а в городах почти не заняты в высокотехнологичных отраслях.

### 2.2.1. БАШКИРЫ

**Общие сведения.** Основная масса башкир расселена в долине р. Белой и по ее притокам: Уфе, Быстрому Таныпу — на севере; Деме, Ашкадару, Чермасану, Кармасану — на юге и юго-западе; Симу, Инзеру, Зилиму, Нугушу — на востоке и юго-востоке, а также в верховьях р. Урал, по среднему течению р. Сакмары и ее правых притоках и по рекам Большой и Малый Кизил, Таналык. В башкирском языке, принадлежащем к кыпчакской группе тюркских языков, различаются два диалекта: южный (юртматинский) и восточный (куваканский), имеющие главным образом фонетические отличия. Значительное число башкир считает родным восточный диалект татарского языка.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Республика Башкортостан — одна из первых национальных автономий на территории России — образована в 1917 г.; принята в состав РСФСР в 1919 г. Нынешнее название — с 1990 г. Республика располагает одним из наиболее мощных в стране научно-техническим потенциалом. И в то же время пятая часть населения, в основном — башкир, занята в сфере сельского хозяйства. Значительная часть промышленного потенциала (нефтехимический комплекс, ВПК) сосредоточена в нескольких крупнейших городах (Уфа, Стерлитамак, Салават, Нефтекамск); остальная территория индустриализована достаточно слабо. Хотя темпы спада производства в Башкирии были немного выше чем по России в целом, однако социальная ситуация связанная с этим пока не приняла катастрофического характера. Уровень преступности, женского алкоголизма невелики; за счет загрязнения окружающей среды несколько повышена заболеваемость детей раком, однако этот показатель не на много превышает общероссийский. Невелик процент безработных, хотя темпы его прироста достаточно высоки. Города Башкирии, которые в конце 80-х годов теряли население, теперь постоянно увеличиваются в численности в первую очередь за счет внутриреспубликанской миграции титульного этноса в города.

**Современное состояние этноса.** Башкиры — третий по численности (после татар и чувашей) титульный этнос России. Расселение башкир традиционно сложилось как дисперсное по отношению к другим народам Приуралья. Кроме того, границы республик проводились явно не в соответствии с границами расселения этносов. Поэтому в пределах республики проживает около 2/3 всего башкирского населения России; остальные башкиры — в основном в прилегающих районах соседних областей и республик. Башкиры составляют в республике 22% населения и являются третьей по численности (после русских и татар) этнической группой. Башкиры относятся к этносам с очень высоким в недавнем прошлом уровнем рождаемости, который в последние годы падает, однако остается положительным. Миграция в города увеличивается с каждым годом; за последние 35 лет доля горожан среди башкир увеличилась почти в 3 раза, а численность — в 4,5 раз. Миграция в города увеличивается как из-за притяжения быстрорастущих городов, так и под влиянием высокого естественного прироста в сельской местности. Доля интеллигенции в составе башкирского этноса невелика, доля студентов также ниже средней по России, однако она устойчива и не испытывала резких спадов, как у некоторых других этносов (алтайцы, буряты). Еще 15-20 лет назад более 40% башкир были заняты в сельском хозяйстве; в настоящее время этот показатель опустился до 25%. Это говорит о накоплении потенциала урбанизации, хотя еще не произошло формирование устойчивых этнических городских субкультур. Положительным фактором с точки зрения устойчивости этноса является то, что башкиры достаточно равномерно втягиваются во все отрасли городского хозяйства — и в промышленность, и в обслуживание и в сферы интеллектуального труда. Среди башкир не наблюдается перекосов в развитии структуры занятости (в сторону "престижных" или "непрестижных" отраслей), столь характерных для большинства титульных этносов России. Башкиры традиционно были

одним из самых "эндогамных" (замкнутых в брачном отношении) этносов России. Однако уже с середины 20-х годов численность национально-смешанных браков начала быстро увеличиваться. В настоящее время до половины горожан и около 15% сельских башкир состоят в национально-смешанных браках, в основном с русскими и татарами. Башкиры выделяются среди всех титульных этносов России тем, что по данным четырех последних переписей населения, доля считающих родным язык своей национальности не только не уменьшалась, но даже увеличивалась (в 62% в 1959г. до 73% в 1989г.). При этом доля считающих родным русский язык непрерывно увеличивалась, а сокращение шло по всей видимости за счет татарского языка. Преобладает башкирско-русское двуязычие, однако очень распространено, особенно в селах, башкирско-татарско-русское трехязычие.

### **Башкиры**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: башкорт

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: ислам

Расселение в РФ

по административным единицам: Башкортостан, области Челябинская, Пермская, Оренбургская

по географическим ареалам: Урал, Среднее Поволжье

Традиционный тип хозяйства: земледелие, скотоводство

Этнические соседи: русские, татары, чувашы, марийцы

Преподавание на национальном языке: Башкортостан

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	890	4.49	95.51
1993/94	907	5.18	94.82

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	563	25.93	74.07
1992/94	665	26.02	73.98

Число учеников в школах

учебный год	с преподаванием на нац.яз.	в городской местности, %	в сельской местности, %
1992/93	54085	11.92	88.08
1993/94	58109	13.13	86.87

Число учеников, год изучающих

учебный дгож	нац. язык как предмет	в городской местности, %	в сельской местности, %

1992/93	47312	35.85	64.15
1993/94	79642	52.20	47.80

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

	Школы с преподава- нием на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
учебный год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	61	161	56	84	116	73
1993/94	64	162	59	120	240	77

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939
Всего	712366	752880	824679
из них			
в городах, %	1.98	7.98	
в селах, %	98.02	92.02	

	1959	1970	1979	1989
Всего	953801	1180913	1290994	1345273
из них				
в городах, %	18.07	24.39	34.55	49.24
в селах, %	81.93	75.61	65.45	50.76

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	43.98	41.99	31.14	28.32
Трудоспособные	42.81	44.95	58.69	58.92
Старше трудосп.	8.47	9.06	10.17	12.76

Образовательный состав 1979 г., %

	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	14.03	6.34	19.70	5.80	18.26
начальное	21.64	21.00	20.72	11.61	26.53



неполное среднее	33.53	37.79	27.57	31.92	32.53
среднее	22.01	22.53	20.05	32.56	14.21
среднее спец.	7.60	6.86	7.72	10.18	5.56
неоконч.высшее	1.20	1.17	1.14	2.02	.62
высшее	3.80	4.32	3.10	5.91	2.28
1989 г., %					
без образования	7.37	3.02	10.36	3.54	10.38
начальное	14.09	11.83	14.37	7.31	19.27
неполное среднее	23.32	23.99	19.84	18.14	25.61
среднее	37.59	40.16	30.63	41.73	28.27
среднее спец.	16.19	12.92	17.12	18.62	11.50
неоконч.высшее	1.44	1.28	1.40	2.00	.67
высшее	6.98	6.80	6.28	8.66	4.30

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
-----	-----	-----	-----	-----	-----
родной свой	61.64	65.90	66.90	72.84	73.80
родной русский	2.19	3.83	6.09	10.05	9.80
родной др.	36.17	30.27	27.01	17.11	16.40

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
-----	-----	-----	-----	-----
второй свой	1.26	1.39	1.78	1.50
второй русский	52.88	64.87	72.64	75.30
второй др.	.92	.94	1.22	1.90

Занятое население		
	1979	1989
-----	-----	-----
Всего занято	611751	678473
физический труд	80.60	74.50
умственный труд	19.40	25.50
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %	22.57	27.26
в строительстве, %	8.92	9.68
в сельском и		
лесном хоз-ве, %	40.50	28.47
на пр-ях		
транспорта и связи, %	4.90	6.28
в торговле и		
обществ. питании, %	5.71	6.55
в жкх и бытовом		
обслуж., %	1.88	2.86
в здравоохранении, %	2.97	4.23
в сфере образования,		

науки, культуры, %	9.67	11.45
в сфере управления, %	2.88	3.21

### **2.2.2. КАЛМЫКИ**

**Общие сведения.** Калмыки — титульный этнос Республики Калмыкия — Хальмг-Тангч; проживают также в прилегающих к республике областях: Астраханской, Волгоградской, Ростовской, Оренбургской. Небольшие группы — в Средней Азии, на Кавказе. Компактные группы — в США и Франции (ок. 3 тыс.). Язык калмыков — единственный государственный язык Европы, относящийся к монгольским языкам. Калмыки включали несколько этнографических групп, образовавшихся на базе социальных подразделений еще XII-XIV вв. (торгоуты, дербеты, хошеуты) и имевших свои диалекты.

**Социально-экономическая характеристика.** Калмыцкая автономная область образована 1920 г. в составе РСФСР; с 1935 — автономная республика. Нынешнее название (с 1990 г. Республика Калмыкия — Хальмг-Тангч). Государственные языки — калмыцкий и русский. Калмыкия отличается низкими уровнями урбанизации (всего 46% городского населения) и доли занятых в промышленности. Характерная особенность республики — крайне низкая (одна из самых низких в России) занятость в несельскохозяйственной сфере. Так, в промышленности сосредоточено только 10% работающего населения, в сфере обслуживания — примерно четверть. Малая емкость производственных отраслей обуславливает один из самых высоких темпов прироста безработицы. Реальная безработица, сконцентрированная в сельской местности, безусловно, в несколько раз выше отчетной. Калмыки проживают в регионе с весьма неблагоприятным сочетанием социальных, демографических и этнических факторов. По темпам спада уровня производства Калмыкия, наряду с Дагестаном, Чечней и Ингушетией, республикой Алтай, относится к наиболее неблагоприятным регионам России. Это отражается на соотношении цен на пищевые продукты (более 80% от общероссийского уровня) и зарплаты (60%). Вместе с тем, республика Калмыкия отличалась очень высокими темпами прироста розничных цен и опережающими темпами прироста заработной платы, что свидетельствуют о сверхвысоких темпах инфляции. Спад производства обусловлен тем, что экономика республики практически полностью завязана на производство мяса, которое (производство) только в 1993 г. сократилось более чем вдвое. Относительная стабильность в республике с такой динамикой производства может достигаться только за счет дефицитности бюджета. Именно за счет бюджетных средств, а также за счет высокой доли сельского населения, поддерживается относительно низкий уровень безработицы, не превышающий общероссийский, хотя темпы ее прироста очень высоки. Среди регионов с повышенным уровнем безработицы Калмыкия выделяется высоким естественным приростом населения; зато от других республик со значительным естественным приростом выгодно отличается пониженной детской смертностью. Последний факт, возможно, связан с неполнотой статистического учета.

**Современное состояние этноса.** Неблагополучие социально-этнической ситуации в республике отражается на тенденциях развития титульного этноса. По типу развития калмыки находятся ближе к этносам Сибири, таким как алтайцы или тувинцы, чем к другим народам европейской части. Еще в недавнем прошлом один из наиболее аграрных этносов России (почти 40% занятых в сельском хозяйстве в 1979 г.), в настоящий момент калмыки переживают бурный процесс экстенсивной урбанизации. Доля горожан за период 1959-1989 гг. увеличилась более чем в два, а численность — в четыре раза. Однако слабое развитие промышленности привело к тому, что перераспределение калмыков шло из сельского хозяйства преимущественно в сферы торговли, обслуживания, здравоохранения и образования; численность калмыков в промышленности, строительстве, на транспорте относительно невелика и растет медленно. Калмыки — наряду с поволжскими немцами и рядом народов Кавказа — были репрессированы и высланы в Казахстан и другие районы в

годы Великой Отечественной войны, результатом чего была физическая гибель примерно 1/3 этноса; непоправимый урон был нанесен языку и культуре.

Однако, судя по данным переписей населения, калмыкам не грозит языковая ассимиляция, поскольку абсолютное большинство (более 93%) назвали родным калмыцкий язык. Относительно велика среди калмыков доля национально-смешанных браков (ок 15%), однако она также не угрожает целостности этноса. В последние годы фактором консолидации этноса является восстановление социальной роли буддизма, практически потерявшего влияние в 20-40 гг. Подчеркивается единство всего буддистского мира, принято прямое подчинение калмыцкой общины далай-ламе, минуя Центральное духовное управление буддистов России (Бурятия). Проблемы сохранения этноса связаны не с угрозой этнической ассимиляции, а с крайне неблагоприятной экономической и экологической ситуацией в республике.

### **Калмыки**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: хальмг

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: монгольская

Конфессиональная принадлежность: ламаизм

Расселение в РФ

по административным единицам: Республика Калмыкия, Ставропольский край, Астраханская область

по географическим ареалам: Нижнее Поволжье, северное Предкавказье

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, ногайцы, татары, даргинцы

Преподавание на национальном языке: Калмыкия

учебный Школы с преподаванием городские сельские

год на национальном языке в % в %

1992/93 0 0.00 0.00

1993/94 21 19.05 80.95

учебный Школы с изучением нац. городские сельские

год языка в кач. предмета в % в %

1992/93 207 12.56 87.44

1992/94 191 0.00 100.00

Число учеников в школах

учебный

год с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

1992/93 0 0.00 0.00

1993/94 342 0.00 100.00

Число учеников, изучающих нац. язык как предмет

Учебный год	Всего	в городской местности, %	в сельской местности, %
1992/93	30082	34.09	65.91
1993/94	32281	35.39	64.61

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	145	394	110
1993/94	16	0	20	169	0	109

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
<hr/>				
Всего	129200	123627	129809	
из них				
в городах, %	1.26		7.77	
в селах, %	98.74		92.23	
<hr/>				
	1959	1970	1979	1989
<hr/>				
Всего	100603	131318	140103	165821
из них				
в городах, %	22.62	35.75	43.75	49.74
в селах, %	77.38	64.25	56.25	50.26

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	34.81	43.54	31.16	31.72
Трудоспособные	34.86	42.03	60.95	58.62
Старше трудосп.	7.43	7.73	7.88	9.66

Образовательный состав 1979 г., %

	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	15.32	8.91	19.74	10.55	17.80
начальное	19.87	19.10	18.37	13.76	23.02
неполное среднее	26.44	30.54	19.53	23.24	26.36
среднее	25.16	25.68	21.82	27.47	20.47

среднее спец.	10.65	8.02	11.97	12.05	8.30
неоконч.высшее	2.55	2.13	2.67	4.28	.79
высшее	6.11	5.60	5.90	8.65	3.26

1989 г., %

без образования	9.78	4.95	12.13	6.61	10.80
начальное	13.71	11.79	12.43	9.18	15.23
неполное среднее	15.32	16.71	10.57	12.60	14.55
среднее	35.85	39.09	24.73	30.38	33.10
среднее спец.	22.05	14.41	24.30	21.46	17.43
неоконч.высшее	3.29	2.95	2.88	4.40	1.34
высшее	13.09	10.10	12.97	15.37	7.55

Родной язык, %

	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	93.45	94.59	94.56	93.08	95.10
родной русский	6.50	5.38	5.40	6.85	4.80
родной др.	.05	.03	.03	.07	.10

Владение языком, %

	1970	1979	1989	1994
второй свой	1.15	.72	.93	.50
второй русский	83.05	86.20	86.88	92.80
второй др.	.09	.07	.16	.20

Занятое население

	1979	1989
Всего занято	67549	83240
физический труд	71.20	63.00
умственный труд	28.80	37.00

Отраслевой состав

из них занято:

в промышленности, %	11.44	12.27
в строительстве, %	11.56	11.72
в сельском и лесном хоз-ве, %	39.05	30.16
на пр-ях транспорта и связи, %	6.35	5.68
в торговле и обществ. питании, %	6.29	9.39
в жкх и бытовом обслуж., %	2.33	3.20
в здравоохранении, %	4.79	6.79
в сфере образования, науки, культуры, %	11.80	14.40

в сфере управления, %	6.40	6.38
-----------------------	------	------

### 2.2.3 КАРЕЛЫ

**Общие сведения.** Карелы проживают главным образом на западе Карелии, а также в Тверской (т.н. "верхневолжские"), Ленинградской, Мурманской, Московской, Архангельской и некоторых других областях России. Карельский язык принадлежит к финской группе уральской языковой семьи и подразделяется на диалекты: собственно карельский (средняя и северная Карелия), ливвиковский (Приладожье) и людиковский (Прионежье); кроме карельского, распространены также русский и финский языки.

**Социально-экономическая характеристика.** В 1920 г. в составе РСФСР была создана Карельская трудовая коммуна, преобразованная в 1923 г. в Автономную республику. С 1940 по 1956 г. Карелия имела статус союзной республики в составе СССР (Карело-Финская ССР). Карелия относится к наиболее индустриальным регионам России не только среди национальных республик, но и среди всех субъектов Федерации. Занятые в сельском хозяйстве в 1992г. составляли всего 7% от всего занятого населения. Другой особенностью Карелии является очень резкое падение доли городского населения — почти на 8 процентных пункта за 5 лет — с 1989 по 1994 г. Однако, судя по тому, что миграционное сальдо городского населения на протяжении последних 10 лет остается положительным, это падение связано не с миграционным оттоком, а в основном с изменением статуса ряда населенных пунктов. В отличие от большинства республик в составе РФ, население Карелии формировалось в основном за счет миграционного притока, причем в сельской местности даже в большей степени, чем в городской. Доля лиц, проживающих в настоящее время в том же населенном пункте, где родились, в республике очень низка — 51% в городах и 36% в сельской местности.

Такая "неукорененность" способствует тому, что уровень разводимости в республике один из самых высоких в России, высоки также показатели преступности и женского алкоголизма; неблагоприятная экологическая ситуация вызывает повышенную заболеваемость раком среди детей. За последние пять лет отмечается резкое падение уровня рождаемости; естественный прирост принял отрицательное значение.

Спад промышленного производства в республике больше, чем в среднем по России; по этому показателю республика входит в состав 20 наименее благополучных территорий. Однако, если рассмотреть структурные изменения, то отмечаются и некоторые благоприятные тенденции. Спад коснулся в первую очередь сырьевых отраслей: горнорудной промышленности и вывоза древесины. В то же время производство пиломатериалов, мясных изделий было относительно стабильным. Уровень безработицы выше среднего, однако она не приняла пока бедственных масштабов. Особенностью республики является, также, высокая доля предприятий, находящихся в частной и смешанной собственности.

**Современное состояние этноса.** Карелы относятся к наиболее малочисленным среди титульных этносов России. И хотя концентрация их на территории республики достаточно велика (2/3 всех карел России), однако доля в населении республики очень мала — около 10%. Карелы входят в пятерку наиболее урбанизированных титульных этносов России — доля горожан среди них достигает 2/3. Тем не менее, доля лиц с высшим образованием среди них очень мала по сравнению с другими титульными этносами России, доля студентов — тоже; к тому же эти показатели имеют тенденцию к уменьшению. И численность занятых в промышленности среди карел значительно больше, чем в сельском хозяйстве, что почти не встречается среди титульных этносов. Это делает этническую среду карел еще более смешанной. Карельский этнос издавна характеризуется ее низким уровнем рождаемости и отрицательным естественным приростом. Карелы — единственный этнос среди титульных народов России, численность которого непрерывно уменьшается с 1939 г. За 50 лет она сократилась вдвое, а с 1959 г. — на треть. Языковые характеристики и высокий уровень



межнациональной брачности (более 50%) говорят о том что хотя пока этнос не подорван окончательно, однако при сохранении нынешних тенденций он может быть ассимилирован в течение 3-4 поколений.

## Карелы

### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: карьяла, карьялайзет

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: православие, лютеранство

Расселение в РФ

по административным единицам: Республика Карелия, Тверская область

по географическим ареалам: Карелия

Традиционный тип хозяйства: земледелие, скотоводство

Этнические соседи: русские, финны, саамы, вепсы

Преподавание на национальном языке: Карелия

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	20	30.00	70.00
1992/94	31	35.48	64.52

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	968	28.20	71.80
1993/94	1244	28.14	71.86

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	48	46	50
1993/94	0	0	0	40	32	45

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
<hr/>				
Всего	248030	231464	249855	
из них				
в городах, %	2.89		13.58	
в селах, %	97.11		86.42	
<hr/>				
	1959	1970	1979	1989
<hr/>				
Всего	164050	141148	133182	124921
из них				
в городах, %	30.02	43.73	54.12	61.24
в селах, %	69.98	56.27	45.88	38.76

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	27.47	19.59	12.09	12.17
Трудоспособные	51.38	56.96	67.66	56.98
Старше трудосп.	11.59	15.82	20.25	30.85

Образовательный состав 1979 г., %

	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	17.81	6.37	13.66	11.70	23.92
начальное	28.13	29.62	22.26	21.36	34.24
неполное среднее	28.91	35.41	20.77	29.46	25.97
среднее	13.38	14.98	17.42	17.82	6.89
среднее спец.	10.81	8.76	18.59	13.12	7.13

неоконч.высшее	.96	1.04	1.03	1.42	.32
высшее	3.64	3.82	6.28	5.13	1.53

1989 г., %					
без образования	10.04	3.35	13.66	6.81	13.63
начальное	22.52	19.56	22.26	15.91	29.56
неполное среднее	25.14	27.69	20.77	22.69	25.08
среднее	23.80	29.46	17.42	25.47	17.35
среднее спец.	17.43	13.17	18.59	19.55	11.28
неоконч.высшее	1.07	.97	1.03	1.37	.41
высшее	6.47	5.79	6.28	8.20	2.69

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	71.95	63.87	56.52	48.59	42.80
родной русский	27.91	36.02	43.35	51.16	57.00
родной др.	.14	.11	.13	.26	.20

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
второй свой	14.68	12.62	13.58	12.50
второй русский	59.97	52.22	46.29	41.50
второй др.	.11	.15	.73	2.20

Занятое население		
	1979	1989
Всего занято	75697	67759
физический труд	77.50	73.20
умственный труд	22.50	26.80
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %	31.38	31.88
в строительстве, %	8.59	8.63
в сельском и		
лесном хоз-ве, %	21.29	18.44
на пр-ях		
транспорта и связи, %	9.08	8.22
в торговле и		
обществ. питании, %	8.17	7.67
в жкх и бытовом		
обслуж., %	3.15	3.62
в здравоохранении, %	4.27	5.33
в сфере образования,		
науки, культуры, %	10.14	11.36
в сфере управления, %	3.94	4.84

#### **2.2.4. КОМИ (ЗЫРЯНЕ)**

**Общие сведения.** Большая часть коми населяют территорию Республики Коми, живут также в Архангельской, Мурманской, Тюменской и Омской областях, Ямало-Ненецком АО, Ханты-Мансийском АО и Алтайском крае. Ранее коми назывались коми-зырянами с целью отличия от родственных им коми-пермяков. В силу географических и исторических факторов этот народ подразделяется на ряд субэтнических групп, основными из которых являются ижемцы, удорцы, печорцы, вымичи, вычегодцы, сысьольцы, лузцы. Коми говорят на коми-зырянском языке финно-угорской группы уральских языков. Обилию этнографических групп коми соответствует целый ряд диалектов: верхне- и нижневыхогодский, верхне и среднесысьольский, вымский, ижемский, удорский, лузсколетский и, наконец, присыктывкарский диалект, легший в основу литературного языка коми.

**Социально-экономическая характеристика республики.** В 1921 г. была образована Коми (зырянская) автономная область в составе РСФСР, получившая с 1936 статус автономной республики. Республика Коми — среднеурбанизированный и среднеиндустриализированный район Приуралья. Направление хозяйства — сырьевое (нефть, газ, древесина и продукты их первичной переработки). Спад производства как в промышленности так и в сельском хозяйстве был относительно небольшим по сравнению с проблемными регионами России и равномерно распределялся по всем отраслям. Однако, стабильность, видимо, поддерживается за счет сырьевых отраслей (нефть, газ, лес). Тем не менее в Коми в течение 93 г. произошло 58 забастовок, достаточно высок был и уровень безработицы. Республика относится к немногим регионам европейской России, где вплоть до 1993 г. сохранялся положительный естественный прирост. Особенностью Республики Коми еще недавно являлся высокий миграционный приток как городского так и сельского населения. По всей видимости, эта нестабильность населения в последние годы сказывается на целом ряде негативных социальных показателей. Миграционный прирост сменился быстрым оттоком городского населения; в республике установился повышенный уровень преступности, самый высокий на территории европейской России уровень разводимости. Немного выше среднего уровня также уровень детской смертности и женского алкоголизма.

**Современное состояние этноса.** Коми-этнос — средний по численности среди титульных в России. Большинство (5/6) коми проживают на территории республики, где они составляют, однако, менее четверти населения. Близка к средним показателям по титульным этносам доля горожан, составляющая немногим меньше 50%. Однако, в отличие от большинства этносов, миграция коми в города не носила скачкообразного характера — уже в 1959 г. доля горожан среди коми-зырян превысила 40%. Характер демографического развития коми также вполне благоприятен — невысокий положительный естественный прирост. Средние показатели доли интеллигенции и студенчества свидетельствуют о постепенном накоплении потенциала интеллектуального роста этноса. Отраслевой состав занятого населения говорит о достаточно высоком качественном уровне урбанизации; коми — один из немногих титульных этносов, у которых доля занятых в промышленности больше, чем в сельском хозяйстве. Велика, хотя и не чрезмерна, численность занятых в образовании, культуре, управлении, здравоохранении, обслуживании. Таким образом, социальное развитие этноса носит оптимальный характер. История последних десятилетий — миграционный приток, экстенсивная урбанизация, деградация сельских субкультур, а также культурная близость народа коми русскому народу, способствовали высоким темпам ассимиляции. Это проявляется и в языковых показателях и в показателях межэтнической брачности (от 35 до 40% коми состоят в национально-смешанных браках). Однако компактность расселения и процессы формирования городских этнических субкультур позволяют надеяться что в ближайшие десятилетия процессы ассимиляции замедлятся и этнос сохранится как целое.

**Коми****КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: коми морт, коми войтыр

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Республика Коми, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО

по географическим ареалам: северное Предуралье, бассейн р. Печоры, север Ханты-Мансийского АО

Традиционный тип хозяйства: земледелие, скотоводство

Этнические соседи: русские, ненцы, ханты

Преподавание на национальном языке: Республика Коми

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские сельские	
		в %	в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские сельские	
		в %	в %
1992/93	266	15.41	84.59
1992/94	278	19.42	80.58

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской в сельской	
		местности	местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год нац.	Число учеников, изучающих язык как предмет	в городской в сельской	
		местности	местности
1992/93	23988	9.75	90.25
1993/94	26804	15.52	84.48

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	-----			-----		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1992/93	0	0	0	90	57	96
1993/94	0	0	0	96	77	101

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
<hr/>				
Всего	375740	380464	415173	
из них				
в городах, %	2.53		10.88	
в селах, %	97.47		89.12	
<hr/>				
	1959	1970	1979	1989
<hr/>				
Всего	201018	315347	320078	336309
из них				
в городах, %	40.67	35.68	43.80	48.71
в селах, %	59.33	64.32	56.20	51.29

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
-----	-----	-----	-----	-----
Дети до 14 лет	50.74	33.44	23.81	23.08
Трудоспособные	63.93	50.10	64.41	59.83
Старше трудосп.	10.82	9.64	11.78	17.09

Образовательный состав 1979 г., %

	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	13.05	4.34	18.25	7.66	16.53
начальное	20.75	21.57	18.41	13.92	24.76
неполное среднее	34.60	40.69	27.10	31.43	34.14
среднее	16.06	16.69	14.25	20.40	10.78
среднее спец.	14.23	10.34	15.84	16.53	10.89
неоконч. высшее	1.32	1.25	1.25	2.02	.58

высшее	5.24	5.10	4.90	8.03	2.32
1989 г., %					
без образования	7.38	2.36	10.17	4.62	9.11
начальное	15.07	13.44	14.28	9.44	18.60
неполное среднее	28.42	31.90	21.99	22.04	30.65
среднее	27.14	30.43	21.02	28.59	21.37
среднее спец.	20.68	13.81	23.07	22.29	15.74
неоконч. высшее	1.31	1.13	1.26	1.78	.60
высшее	8.30	6.94	8.20	11.24	3.92

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
-----	-----	-----	-----	-----	-----
родной свой	89.94	83.44	76.86	71.03	70.60
родной русский	9.90	16.54	23.10	28.88	29.30
родной др.	.17	.02	.04	.09	.10

Владение языком, %					
	1970	1979	1989	1994	
-----	-----	-----	-----	-----	-----
второй свой	5.10	5.38	5.57	4.40	
второй русский	63.48	64.98	62.74	65.00	
второй др.	.08	.07	.26	.50	

Занятое население					
	1979		1989		
-----	-----	-----	-----	-----	-----
Всего занято	158782		181280		
физический труд	72.40		70.00		
умственный труд	27.60		30.00		
Отраслевой состав					
из них занято:					
в промышленности, %	18.08		22.43		
в строительстве, %	10.04		8.89		
в сельском и					
лесном хоз-ве, %	20.68		18.00		
на пр-ях					
транспорта и связи, %	11.90		11.33		
в торговле и					
обществ. питании, %	10.28		9.94		
в жкх и бытовом					
обслуж., %	3.05		3.59		
в здравоохранении, %	5.47		5.81		
в сфере образования,					
науки, культуры, %	15.23		15.26		
в сфере управления, %	5.27		4.75		

### 2.2.5. КОМИ-ПЕРМЯКИ

**Общие сведения.** Коми-пермяки — народ, родственный коми, населяют Коми-Пермяцкий АО, Красновишерский р-н Пермской области (язьвинцы), Афанасьевский р-н Кировской области (зюздинцы); живут в Новосибирской области, Алтайском крае, жили также на территории Казахстана. Основные этнические подгруппы: язьвинцы, зюздинцы, иньвенские коми-пермяки, чайнские коми-пермяки. Язык коми-пермяков относится к пермской подгруппе финно-угорской группы уральской языковой семьи. Язык коми-пермяков имеет южное и северное наречия.

**Социально-экономическая характеристика округа.** Коми-Пермяцкий автономный округ образован в феврале 1925 года в составе Пермской области. Он является одним из наименее урбанизированных и индустриализированных регионов Российской Федерации. Доля горожан в его населении не достигает и 30%, а доля занятых в промышленности составляет всего 22% (в сельском хозяйстве — 28%). В промышленности преобладают деревообрабатывающие отрасли. Интенсивный миграционный отток из городов сменился к 1992 году незначительным притоком в города. Темпы спада производства в среднем соответствовали общероссийскому уровню, однако особенно усилился спад в последние 2-3 года (после 1994). Относительно невысокий уровень безработицы сохраняется за счет высокой доли сельского населения.

**Современное состояние этноса.** Около 40% коми-пермяков проживают на территории округа, где они составляют без малого 2/3 населения. Для них характерна невысокая рождаемость и практически нулевой уровень естественного прироста, крайне низкая доля лиц с высшим образованием и студентов, которая к тому же уменьшалась в течение 90-х годов. За пределами округа коми-пермяки имеют более высокую социальную мобильность, поэтому хотя в целом в их составе преобладают сельскохозяйственные занятия, однако наблюдается тенденция к более равномерному распределению по отраслевой структуре. Коми-пермяки испытывают значительную брачную и языковую ассимиляцию со стороны русского этноса, особенно в диаспоре.

#### Коми-пермяки

##### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: коми

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Коми-Пермяцкий АО, области Пермская, Кировская

по географическим ареалам: басс. р. Камы по притокам Коса, Весляна  
Традиционный тип хозяйства: земледелие

Этнические соседи: русские

Преподавание на национальном языке

учебный год	Школы с преподаванием городских сельских		
	на национальном языке	в %	в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00



учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	86	1.16	98.84
1992/94	83	1.20	98.80

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	6304	1.05	98.95
1993/94	6578	.81	99.19

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	73	66	73
1993/94	0	0	0	79	53	80

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939
Всего	149448		121082
из них			
в городах, %	1.12		
в селах, %	98.88		
	1959	1970	1979
Всего	143030	150244	145993
			1989
			147269

из них				
в городах, %	14.04	43.44	31.54	39.83
в селах, %	85.96	56.56	68.46	60.17

Возрастной состав				
	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	34.03	25.72	20.74	
Трудоспособные	48.04	60.40	60.41	
Старше трудосп.	11.00	13.88	18.85	

Образовательный состав	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	18.60	8.40	26.00	11.60	21.60
начальное	31.30	35.60	28.10	19.70	36.20
неполное среднее	29.30	37.10	23.50	34.10	27.30
среднее	9.90	10.50	9.60	18.60	6.20
среднее спец.	8.10	5.80	9.80	10.90	6.90
неоконч.высшее	.90	.70	1.00	1.70	.50
высшее	1.90	1.90	2.00	3.40	1.30

1989 г., %					
без образования	10.69	3.67	15.16	6.04	13.28
начальное	18.48	17.18	17.95	10.70	22.75
неполное среднее	28.39	34.12	21.69	24.79	28.75
среднее	24.18	28.23	19.10	30.69	17.38
среднее спец.	17.27	11.80	20.01	19.50	14.21
неоконч.высшее	1.00	.82	1.05	1.48	.56
высшее	4.89	4.18	5.03	6.80	3.07

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	87.78	86.53	78.07	71.10	70.30
родной русский	11.89	13.38	21.79	28.71	29.60
родной др.	.34	.09	.14	.18	.10

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
второй свой	4.43	5.70	7.29	6.80
второй русский	68.93	64.97	62.10	63.70
второй др.	.05	.12	.40	.10

Занятое население		
	1979	1989

Всего занято	80439
физический труд	74.20
умственный труд	25.80
Отраслевой состав	
из них занято:	
в промышленности, %	24.44
в строительстве, %	8.19
в сельском и	
лесном хоз-ве, %	28.31
на пр-ях	
транспорта и связи, %	7.52
в торговле и	
обществ. питании, %	7.93
в жкх и бытовом	
обслуж., %	2.69
в здравоохранении, %	4.90
в сфере образования,	
науки, культуры, %	12.14
в сфере управления, %	3.89

### 2.2.6. МАРИЙЦЫ

**Общие сведения.** Марийцы — титульный этнос республики Марий-Эл. Живут также в Татарии, Удмуртии, Башкирии, Нижегородской, Кировской, Свердловской и Пермской обл. На территории самой Марий-Эл проживает менее половины всех марийцев. Этнос подразделяется на три основные подгруппы: горные, луговые и восточные марийцы. Горные марийцы населяют правобережье Волги, луговые — Ветлужско-Вятское междуречье, восточные марийцы живут в основном на территории Башкирии, куда они переселились в XVI-XVIII вв. Марийский язык относится к финно-угорской группе уральских языков и имеет наречия: горное, луговое, восточное и северо-западное.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Республика Марий Эл образована как автономная область в 1920 г.; с 1936 г. — автономная республика. Республика имеет невысокую долю городского населения — 62%. Доля занятых в промышленности в республике невысока (примерно 1/3 всех работающих); сфера социальной инфраструктуры также развита слабо (26% занятых -это заметно ниже, чем в среднем по РФ). Дополнительная нагрузка — внутренние миграции, которые до недавних пор были направлены из села в город. В результате, Марий-Эл уже в 1992 г. по доле безработных вышла среди поволжских республик на первое место. В последние годы наблюдался довольно значительный спад промышленного производства, связанный прежде всего с кризисом целлюлозной промышленности и производства мяса. Невысокий уровень заработной платы — около 60% от общероссийского уровня — отстает от уровня розничных цен (более 70% от российского уровня), причем индекс цен рос быстрее, чем заработная плата. При сохраняющемся положительном сальдо миграции в городах, лишь за 1993-94 гг. более чем в 7 раз сократился объем жилищного строительства. Бюджет республики устойчиво дефицитен. В республике медленно развивается приватизация. Видимо за счет низкой заработной платы и бюджетных средств удастся сохранить уровень безработицы не выше среднего по России; однако этот резерв вскоре может быть исчерпан. Республика в последние годы характеризуется практически нулевым естественным приростом.

По миграционным характеристикам Республика Марий-Эл относится к типичным регионам со старым традиционным сельским населением (более 3/4 сельских жителей в 1989 г. родились в месте постоянного жительства) и молодыми растущими, но уже имеющими свою историю городами (46% коренных горожан среди всего городского населения). Экстенсивный рост городов продолжался и даже нарастал в начале 90-х годов за счет притока из села. Сказывается, по всей видимости, возрастающая скрытая безработица на селе. Нарастание темпов экстенсивной урбанизации в условиях экономического кризиса приводит к неблагоприятным социальным последствиям, примером которых являются низкая обеспеченность жильем (15,6 кв. м на чел.); высокий уровень алкоголизма среди женщин (10 из каждых 10 00).

**Современное состояние этноса.** Марийцы — народ средней численности (около 650 тыс.) расселенный достаточно компактно — более 50% марийцев проживают на территории республики, где они составляют около 44% населения. Доля горожан среди марийцев еще четверть века назад не достигала 20%, в настоящий момент она превышает 40% и растет достаточно высокими для европейских титульных этносов темпами (численность горожан увеличилась в 2,3 раза за 1959-89 г.) . В то же время марийцы сохраняют положительный, хотя и невысокий естественный прирост, в основном за счет сельского населения. Хотя доля занятых в сельском хозяйстве среди марийцев быстро уменьшается, однако она остается одной из самых высоких среди всех титульных этносов России. Достаточно высокий уровень индустриального развития Среднего Поволжья обуславливает особенности социально-профессиональной мобильности населяющих его народов. Для марийцев, как и для родственной им мордвы, характерны относительно невысокие темпы роста численности интеллигенции. Более того, в последние годы наблюдается тенденция к сокращению числа студентов. Тем не менее, социальный рост марийцев налицо. Перераспределение из сферы сельского хозяйства в другие отрасли происходит достаточно равномерно, с некоторым преимуществом сферы обслуживания, торговли, культуры и образования.

Доля занятых в промышленности превышает 25% — показатель типичный для этносов европейской части, но в 2-3 раза превышающий показатель по некоторым титульным этносам Сибири или Кавказа. Дисперсность расселения и несформированность групп городского населения способствуют высоким темпам ассимиляционных процессов. Более 20% марийцев состоят в национально-смешанных браках; в городах этот показатель в два раза выше. Достаточно высок и процент лиц, назвавших родным язык другой национальности — в большинстве — русский. В определенной степени это является следствием межэтнической брачности, поскольку несовпадение национальности и родного языка наиболее характерно как раз для потомков от национально-смешанных браков.

В последние годы предпринимаются попытки возрождения и идеологического оформления традиционных верований марийцев в качестве консолидирующей мифологии. Еще на рубеже XIX и XX вв. возникло движение "Кугу Сорта" (Большая свеча). Уже в 80-е годы XX века сложилось течение "Марийская вера", ставящая перед собой эти задачи; в его состав вошла и "Кугу Сорта".

### **Марийцы**

КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: черемисы, мари, марий

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: христиане

Расселение в РФ

по административным единицам: Марий Эл, Башкортостан, Удмуртия, Татарстан, области Пермская, Свердловская  
по географическим ареалам: басс. р. Волги, Урал  
Традиционный тип хозяйства: земледелие  
Этнические соседи: русские, чуваша, татары, башкиры  
Преподавание на национальном языке: Марий Эл, Татарстан, Башкортостан

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	329	1.82	98.18
1993/94	335	.90	99.10

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	382	10.47	89.53
1992/94	334	15.27	84.73

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	14670	2.54	97.46
1993/94	15588	1.71	98.29

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	32352	14.57	85.43
1993/94	35523	30.28	69.72

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке			Школы, где национальный язык изучают как предмет		
-----	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1992/93	45	62	44	85	118	81
1993/94	47	89	46	106	211	88

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939
-----			
Всего	428001	398525	476382
из них			
в городах, %	.80		4.11
в селах, %	99.20		95.89
	1959	1970	1979
-----			
Всего	498066	581082	599637
из них			
в городах, %	11.04	19.26	30.04
в селах, %	88.96	80.74	69.96

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
-----				
Дети до 14 лет	39.51	36.52	28.46	26.24
Трудоспособные	44.98	45.02	62.04	59.35
Старше трудосп.	7.44	8.45	9.50	14.41

Образовательный состав  
1979 г., %

	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	14.45	4.34	21.55	6.00	18.04
начальное	23.60	21.26	24.26	12.75	28.01
неполное среднее	35.49	41.33	29.24	35.42	34.05
среднее	18.77	21.47	15.76	29.73	12.57
среднее спец.	6.77	6.82	6.39	9.59	5.09
неоконч.высшее	.93	1.13	.73	1.91	.41
высшее	2.84	3.64	2.07	4.60	1.84
1989 г., %					
без образования	7.96	2.13	11.97	3.66	10.43
начальное	16.31	12.18	18.16	8.17	20.87
неполное среднее	25.48	26.80	22.04	20.23	27.09
среднее	35.08	40.03	27.79	41.51	27.21
среднее спец.	14.08	12.04	14.44	17.37	10.40
неоконч.высшее	1.08	1.10	.97	1.77	.48
высшее	5.40	5.72	4.64	7.29	3.52

Родной язык, %

	1959	1970	1979	1989	1994
-----					
родной свой	95.51	91.90	87.70	81.86	82.60
родной русский	4.22	7.89	12.06	17.82	17.20
родной др.	.27	.20	.24	.32	.20

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
-----				
второй свой	2.51	2.57	3.26	2.40
второй русский	62.56	70.44	69.52	75.30
второй др.	3.50	2.73	2.28	1.60

Занятое население		
	1979	1989
-----		
Всего занято	307222	341478
физический труд	85.50	79.80
умственный труд	14.50	20.20
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %	21.51	24.76
в строительстве, %	9.03	8.94
в сельском и		
лесном хоз-ве, %	46.58	36.79
на пр-ях		
транспорта и связи, %	4.06	5.26
в торговле и		
обществ. питании, %	4.68	5.69
в жкх и бытовом		
обслуж., %	1.74	2.23
в здравоохранении, %	2.74	4.02
в сфере образования,		
науки, культуры, %	6.84	9.15
в сфере управления, %	2.81	3.16

## 2.2.7. МОРДВА

**Общие сведения.** Мордва является титульным этносом Республики Мордовия. Термин "мордва" очень древнего происхождения, и когда-то, видимо был общим самоназванием племен — предков современной мордвы. В наше время собственно "мордвой" называют себя представители русскоязычной группы терюхан, проживающие в Дальнеконстантиновском районе Горьковской области и тюркоязычные каратаи, населяющие Камско-Устьинский район Татарии. Самоназвание двух основных субэтнических групп, различающихся по языку и целому ряду черт материальной культуры, — эрзя и мокша. В пределах Мордовии эрзя расселены главным образом в восточных районах республики, мокша в западных и южных районах. Кроме того, значительные группы мокша живут в Самарской, Пензенской, Оренбургской, Ульяновской и других областях, а также в Башкирии и Татарии. Мокша говорят на мокшанском, а эрзя эрзянском языке волжской подгруппы финно-угорской группы уральской семьи. В эрзянском языке выделяются следующие диалекты: центральный, приинсарский, юго-восточный (присурский), северо-западный (приалатырский). Козловско-ардатовские говоры составили диалектную основу литературного эрзянского языка, на котором сказалось влияние русского. В мокшанском языке различаются диалекты: центральный (бассейн верхней Мокши и Иссы), юго-западный (район нижнего Вада и Вендрея). Литературный язык мокши основан на краснослободских-темниковских говорах. Для языка мокши характерно обилие тюркизмов.

**Социально-экономическая характеристика республики.** В 1928 г. был создан Мордовский округ, преобразованный в 1930 г. в автономную область, а в 1934 г. — В Мордовскую АССР. По основным параметрам социально-экономического развития Мордовская республика очень напоминает другую республику Поволжья с коренным финно-угорским населением — Марий Эл, с той разницей, что кризисные явления в Мордовии проявляются более интенсивно. Обе республики относятся к регионам со средним уровнем индустриализации (доля занятых в промышленности превышает треть занятого населения). В то же время доля занятых в сельском хозяйстве достаточно велика и находится на уровне Черноземных областей Центральной России (21-22%); процент сельских жителей в населении республики также высок — более 40%. Темпы спада промышленного производства в Мордовии в 91-97гг. были типичными для неблагоприятных регионов (около 15% в год). Удалось сохранить некоторые отрасли машиностроения (производство экскаваторов); в то же время практически прекратилось производство телевизоров. Примерно с такой же скоростью (15% в год) уменьшалось производство сельхозпродукции, что сказывалось, в первую очередь, на титульном этносе.

В республике в течение последних лет (1992-1997 гг.) наблюдается неблагоприятное соотношение розничных цен (85 -90% от общероссийского уровня) и заработной платы (50-57% от общероссийского уровня) и еще более неблагоприятные тенденции их изменения. В три раза лишь за один 1993 год сократилось жилищное строительство, что создаёт проблему для сельских мигрантов в города; лишь с 1996 г. наметился некоторый подъем этой отрасли за счет частных и смешанных предприятий. Бюджет выполняется со значительным дефицитом. Для Мордовии характерен отрицательный естественный прирост, пока что близкий к нулевому. Вместе с тем, в Мордовии пока сохраняется достаточно благоприятная половозрастная структура населения: примерно 55% находятся в трудоспособном возрасте. Наблюдавшийся до недавних пор приток из сельской местности в города, в целом низкий образовательный уровень населения, а также неразвитость местной социальной инфраструктуры являются предпосылками роста безработицы. По доле безработных среди трудоспособного населения и по соотношению числа ищущих работу и вакансий Мордовия относится к числу наиболее неблагополучных субъектов федерации.



**Современное состояние этноса.** Численность мордвы превышает 1 млн. чел. Для мордовского населения характерны следующие черты: практически нулевой уровень естественного прироста, свидетельствующий о завершении демографического перехода; относительно высокий уровень урбанизации и низкий уровень концентрации на территории республики, где проживают менее трети мордовского населения России, и где сами они составляют около трети населения. Доля занятых в сельском хозяйстве среди мордвы продолжает оставаться значительной. Однако, в отличие от большинства титульных этносов России, мордовское население очень широко представлено в промышленности, вовлечение его в отрасли сферы обслуживания, культуры, науки не только не опережает темпы прироста доли занятых в промышленности, но и сильно отстает от них. Очень высокие показатели национально-смешанной брачности, как в городе так и на селе, непрерывное падение доли лиц, считающих родным язык своей национальности, свидетельствует о том, что этнос находится в процессе быстрой ассимиляции.

## Мордва

### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: мордва

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Мордовия, области Самарская, Пензенская, Оренбургская, Ульяновская, Чувашия

по географическим ареалам: Поволжье, Волго-Вятский регионы, Юж. Урал, Сибирь, Дальний Восток

Традиционный тип хозяйства: земледелие, скотоводство

Этнические соседи: русские, татары, чувашаи

Преподавание на национальном языке: Мордовия, Татарстан

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в % в %

-----  
1992/93 231 .87 99.13

1993/94 231 1.73 98.27

-----  
учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в % в %

-----  
1992/93 245 8.57 91.43

1992/94 248 4.84 95.16

-----  
учебный Число учеников в  
год школах

с преподаванием в городской в сельской

на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 5315 .43 99.57

1993/94 5896 2.51 97.49

учебный Число учеников,  
год изучающих  
нац. язык в городской в сельской  
как предметности местности

-----  
1992/93 15297 8.20 91.80  
1993/94 16712 7.29 92.71

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
| нием на | льный язык  
| на национальном | изучают  
| языке | как предмет  
учебный | ----- | -----  
год | Всего | гор. | село | Всего | гор. | село  
----- | ----- | ----- | ----- | ----- | -----  
1992/93 | 23 12 23 | 62 60 63  
1993/94 | 26 37 25 | 67 102 66

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)  
1926 1937 1939

-----  
Всего 1307415 1214189 1376338  
из них  
в городах, % 1.80 17.56  
в селах, % 98.20 82.44

1959 1970 1979 1989

-----  
Всего 1211105 1177492 1111075 1072939  
из них  
в городах, % 26.55 33.40 42.29 52.20  
в селах, % 73.45 66.60 57.71 47.80

Возрастной состав  
1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 34.97 27.58 18.57 14.37  
Трудоспособные 47.90 52.04 64.10 60.69  
Старше трудосп. 9.67 13.06 17.33 24.94

Образовательный состав  
1979 г., %  
Все Мужчины Женщины Город Село  
без образования 21.77 8.36 30.82 16.39 25.22  
начальное 24.65 25.67 22.69 18.69 28.45

неполное среднее 26.48 32.12 20.95 26.17 25.39  
 среднее 18.60 21.49 15.53 23.80 13.24  
 среднее спец. 7.65 7.73 7.22 9.67 5.55  
 неоконч.высшее .86 1.02 .70 1.30 .45  
 высшее 2.82 3.61 2.09 3.99 1.69

1989 г., %

без образования 14.20 4.43 20.50 10.26 17.21  
 начальное 19.45 17.17 19.41 13.86 23.79  
 неполное среднее 20.66 22.80 17.07 18.49 20.86  
 среднее 29.24 34.34 22.55 31.74 22.99  
 среднее спец. 15.48 14.05 15.16 17.65 11.19  
 неоконч.высшее .97 1.07 .81 1.25 .54  
 высшее 5.50 6.13 4.50 6.75 3.42

Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

-----  
 родной свой 79.94 79.70 74.63 68.97 59.70  
 родной русский 20.02 20.28 25.33 30.83 40.10  
 родной др..04 .02 .04 .20 .20

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

-----  
 второй свой 7.57 7.17 7.95 8.00  
 второй русский 66.99 67.28 64.33 57.90  
 второй др..12 .18 .55 .70

Занятое население

1979 1989

-----  
 Всего занято 599408 618123  
 физический труд 82.70 76.70  
 умственный труд 17.30 23.30  
 Отраслевой состав  
 из них занято:  
 в промышленности, % 27.46 28.22  
 в строительстве, % 9.25 10.75  
 в сельском и  
 лесном хоз-ве, % 34.31 27.40  
 на пр-ях  
 транспорта и связи, % 6.44 7.20  
 в торговле и  
 обществ. питании, % 6.04 6.59  
 в жкх и бытовом  
 обслуж., % 2.44 3.05  
 в здравоохранении, % 3.19 3.83  
 в сфере образования,  
 науки, культуры, % 7.46 8.92

в сфере управления, % 3.41 4.05

### 2.2.8. ТАТАРЫ КАЗАНСКИЕ

**Общие сведения.** "Татарами" называются несколько этносов, проживающих на территории бывшего СССР. Это объясняется тем, что термин "татары" происходит от тюркского корня "тат" — чужой. Так местное тюркское население обычно называло любых пришельцев. Поэтому сами себя татарами обычно не называли. И лишь с конца XIX в. этот термин иногда стал употребляться как самоназвание отдельными группами поволжских татар. До революции список этнических общностей, именовавшихся "татарами" в официальных документах был гораздо шире, чем сейчас. В русских источниках "татарами" иногда назывались тюркоязычные народы Кавказа, Средней Азии, Сибири (например, азербайджанцы, балкарцы, шорцы, якуты, и даже ханты и манси — угро-финны по языковой принадлежности). В настоящее время различные этносы и этнические группы, называемые в официальной статистике "татарами", объединяет прежде всего близость их языков: почти все они (за исключением т.н. "литовских татар", пользующихся белорусским, польским и русским языками) говорят на языках кыпчакской подгруппы тюркской группы алтайской языковой семьи.

Ни среди ученых, ни среди самого населения нет единого мнения о том, образуют ли все татары бывшего СССР, или хотя бы некоторые из групп, носящих это название, единый этнос. С определенной степенью уверенности можно говорить лишь о том, что процессы консолидации затронули волго-уральских или поволжских татар, подавляющее большинство которых составляют казанские татары. Кроме них, в состав поволжских татар принято включать этнографические группы (или субэтносы) касимовских татар, живущих в Рязанской области; мишарей Горьковской области, а также кряшен — небольшую группу татар, принявших православие (XV-XVIII вв.), которые живут в основном на территории Республики Татарстан, а также в Удмуртии, Башкирии. В Оренбургской области также существует небольшая группа (порядка 10-15 тыс. чел.) православных татар, называющих себя "нагайбаки". Кроме поволжских татар, известны группы астраханских, сибирских, литовских, добруджинских (живущих в Румынии и Болгарии), крымских татар. Относительно сибирских татар также нет единого мнения, образуют ли они единую этнографическую группу, или это конгломерат относительно самостоятельных этнических образований. Таким образом, с полной уверенностью можно говорить о существовании единого консолидированного этноса лишь в отношении казанских татар — титульного этноса Республики Татарстан. Большинство татар исповедуют ислам суннитского толка. Однако, помимо уже упоминавшегося православия, некоторые группы сибирских татар придерживаются традиционных верований, в основе которых — шаманизм. Казанские татары расселены также в Башкирии (более 1 млн.), Удмуртии, Марий Эл, Мордовии, Чувашии. Имеют обширную диаспору в Сибири, на всей территории Европейской части России и в государствах бывшего СССР, прежде всего в Средней Азии и Казахстане. Точную численность казанских татар, пользуясь данными переписей населения, определить невозможно, так как все группы, кроме крымских татар, вплоть до российской микропереписи 1994 г., были обозначены единым этнонимом. Однако можно предположить, что из 5,5 млн. татар Российской Федерации, по данным переписи 1989 г., большинство (не менее 4,5 млн. чел.) составляют именно казанские татары.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Казанские татары имели свою государственность до присоединения к России. Ведутся споры о том, можно ли рассматривать Волжскую (Камскую) Булгарию X — XIII вв. в качестве предшественницы государственности современных казанских татар. Несомненно, однако, что в многонациональном по составу населения Казанском Ханстве (1438-1552 г.) основу составляло тюркоязычное население, сформировавшееся в этнос казанских татар. Республика

Татарстан образована в 1920 г. в составе РСФСР. Республика является одним из наиболее урбанизированных и индустриализированных "национальных" регионов Российской Федерации, хотя она уступает по этим параметрам многим индустриальным "русским" областям Центральной России. Доля занятых в промышленности — 37% по переписи 1989 г., самая высокая в Поволжье, а доля занятых в сельском хозяйстве относительно невелика — около 16%. По данным на 1995/96 гг. в структуре промышленного производства доминируют химическая и нефтехимическая, топливная промышленность, а также машиностроение. Существенную роль играют также электроэнергетика и пищевая промышленность. Спад промышленного производства в республике в 1991-93 гг. был заметно ниже, чем в целом по России. Начиная с 1995 г. происходит стабилизация, а затем и медленный подъем объемов промышленного производства. Республика Татарстан — первая крупная территория РФ, добившаяся устойчивого экономического роста в течение последних лет (1996-97 гг.).

Негативным явлением, общим для многих территорий России, явилось то, что в первые годы реформ наибольший спад испытывали высокотехнологичные отрасли — производство турбин сократилось в 5 раз в течение 1993 года, автомобилей — в 2,5 раза, в то время как газового конденсата всего на 17%. В последние годы, однако, наметилась стабилизация и даже подъем этих отраслей, при сохранении производства в топливной и нефтехимической промышленности. Динамика экономических показателей в сфере производства способствовала если не процветанию, то по крайней мере стабильности в сфере потребления. Соотношение денежных доходов населения и регионального прожиточного минимума в 1997 г. — одно из наиболее благоприятных в России (3:1). Большинство показателей доходов населения и уровня потребления имели в последние годы положительную динамику. Уровень безработицы один из самых низких в России; в течение 1996-97 гг. наблюдалось его падение. Довольно благоприятным было в 1997 г. и соотношение спроса и предложения на рынке труда: примерно 2 заявки на 1 вакансию (по РФ примерно 8:1). В последние 2-3 года Татарстан, как и большинство территорий России, имеет отрицательный естественный прирост; его уровень, однако, незначителен. Ниже, чем в среднем по стране, текучесть кадров, женский алкоголизм, заболеваемость детей раком, число разводов; несколько ниже и уровень детской смертности.

В республике один из самых высоких в России процент местных уроженцев в сельской местности (72%), в то же время в городах преобладают мигранты (55%). Начиная с 1991 г. города испытывают мощный миграционный приток сельского татарского населения.

**Современное состояние этноса.** По данным переписей населения, только 32% татарского населения России проживают в Республике Татарстан. Среди самих казанских татар этот процент значительно выше, и скорее всего приближается к 60%. В самой республике татары самая многочисленная этническая общность, но они не составляют подавляющего большинства (около 50%). Среди татар завершился демографический переход. Еще лет 20-30 назад татары имели высокий уровень естественного прироста, который остается положительным и теперь; однако он не настолько велик, чтобы создавать демографические перегрузки.

Среди титульных этносов России татары находятся на втором месте (после русских) по доле городского населения. Доля и численность горожан растет высокими темпами, уже в 1959 г. она превышала 40%, то есть примерно равнялась показателям по многим титульным этносам России сегодня. Доля горожан среди самих казанских татар, видимо, несколько ниже, чем в целом по татарам, так как среди городского татарского населения за пределами республики значительную часть составляют представители этнических групп (например, в Москве и Питере традиционно селились мишари - "сергачи" — выходцы из окрестностей г. Сергач Нижегородской области). Численность горожан татарской национальности с 1959 по 1989 г. выросла менее чем вдвое (по некоторым этносам России — в 5-7 раз), что говорит о

вступлении татар в стадию качественного развития урбанизации. Социально-профессиональная и отраслевая структура у татарского этноса не имеет существенных диспропорций, как у некоторых этносов Сибири и Кавказа. Как и среди большинства титульных этносов России, происходит постоянное и быстрое уменьшение доли занятых в сельском хозяйстве. Доля лиц с высшим образованием среди занятого населения по данным последней переписи была относительно невелика, доля студентов — ниже чем в среднем по России; к тому же в 1991-1992 гг. наметилась тенденция к уменьшению числа студентов. Несмотря на значительное число национально-смешанных браков (около 25%), брачная ассимиляция этносу не угрожает. Эти браки заключались в основном татарами, проживающими дисперсно; в самой же республике и в других районах компактного проживания татар, особенно в сельской местности, сохраняется высокий уровень внутриэтнической брачности.

Несмотря на значительную дисперсность расселения, большинство татар назвали родным татарский язык (более 85%). Динамика этого показателя свидетельствует о том, что вплоть до переписи 1989 г. происходила языковая ассимиляция татар; данные же микропереписи 1994 г. показали, что этот процесс прекратился. Об усилении консолидации этноса казанских татар говорит и то, что миграция татар из республик бывшего СССР на территорию России направлена преимущественно в Республику Татарстан. Консолидации этноса способствует и коренное изменение школьных программ в республике, в частности, значительное расширение преподавания татарского языка как предмета и как родного языка, а также расширение роли этнокультурного компонента. В настоящее время предпринимаются попытки внедрения учебников, выпущенных в Казани, в ареалах расселения татар за пределами Татарстана. Однако эти попытки встречают неоднозначную реакцию родителей и учителей, особенно среди "неказанских" татар. Созданы и действуют общественные организации умеренной (Всетатарский общественный центр — ВТОЦ) и крайней (Иттифак) национальной ориентации. Наиболее радикальные лидеры видят свою задачу в консолидации всех татар в единый этнос и воссоздании татарского государства вне Российской Федерации. Однако, они не пользуются широкой поддержкой населения.

## **Татары**

### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: татары

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Татарстан, Башкортостан, области Челябинская, Пермская, Оренбургская

по географическим ареалам: Поволжье, юг Сибири, Дальний Восток, Урал

Традиционный тип хозяйства: земледелие, скотоводство

Этнические соседи: русские, чуваша, марийцы, мордва, удмурты, башкиры

Преподавание на национальном языке: Татарстан, Башкортостан, Кировская обл., Марий Эл, Нижегородская обл. и др.

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские

год на национальном языке в % в %

-----

1992/93 2159 7.04 92.96  
 1993/94 2285 9.45 90.55

учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
 год языка в кач. предмета в % в %

-----  
 1992/93 1581 31.12 68.88  
 1992/94 1804 30.38 69.62

учебный Число учеников в  
 год школах  
 с преподаванием в городской в сельской  
 на нац.яз. местности местности

-----  
 1992/93 113417 14.61 85.39  
 1993/94 131116 21.94 78.06

учебный Число учеников,  
 год изучающих  
 нац. язык в городской в сельской  
 как предмет местности местности

-----  
 1992/93 296805 68.70 31.30  
 1993/94 393782 72.02 27.98

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
 | Школы с преподава- | Школы, где национа-  
 | нием на | льный язык  
 | на национальном | изучают  
 | языке | как предмет

учебный |-----|-----  
 год | Всего | гор. | село | Всего | гор. | село  
 -----|-----|-----|-----|-----|-----  
 1992/93 | 53 109 48 | 188 414 85  
 1993/94 | 57 133 49 | 218 518 88

Динамика численности на территории России  
 (по данным всесоюзных переписей)  
 1926 1937 1939

-----  
 Всего 3218136 3610718 3901835  
 из них  
 в городах, % 12.43 22.00  
 в селах, % 87.57 78.00

1959 1970 1979 1989

-----  
 Всего 4074669 4755061 5005757 5522096



из них

в городах, % 42.15 49.68 58.28 65.79

в селах, % 57.85 50.32 41.72 34.21

Возрастной состав

1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 41.38 35.22 24.79 23.97

Трудоспособные 50.21 54.78 63.92 59.46

Старше трудосп. 8.40 9.92 11.29 16.57

Образовательный состав

1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село

без образования 13.18 6.18 17.92 8.52 18.84

начальное 20.03 19.61 18.66 15.38 24.84

неполное среднее 32.29 35.41 26.91 30.10 31.86

среднее 23.60 24.00 21.23 27.30 15.05

среднее спец. 9.46 8.12 9.78 10.78 6.30

неоконч.высшее 1.44 1.47 1.29 1.86 .62

высшее 4.89 5.21 4.21 6.06 2.50

1989 г., %

без образования 5.45 3.25 10.83 4.93 12.06

начальное 11.19 12.52 14.41 10.12 20.26

неполное среднее 21.87 23.74 20.26 19.78 25.95

среднее 38.63 36.78 27.29 34.94 25.23

среднее спец. 20.88 14.13 18.31 18.89 11.48

неоконч.высшее 1.99 1.45 1.39 1.80 .67

высшее 10.56 8.12 7.52 9.55 4.35

Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

-----  
родной свой 93.64 90.53 88.11 85.56 85.50

родной русский 6.16 9.32 11.74 14.18 14.10

родной др..20 .14 .15 .26 .40

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

-----  
второй свой 3.76 3.49 3.58 2.90

второй русский 62.18 68.68 72.68 76.10

второй др..32 .30 .42 .50

Занятое население

1979 1989

-----  
Всего занято 2676638 2949096

физический труд 77.50 71.40

умственный труд 22.50 28.60  
 Отраслевой состав  
 из них занято:  
 в промышленности, % 31.90 32.28  
 в строительстве, % 10.03 9.54  
 в сельском и  
 лесном хоз-ве, % 23.44 18.95  
 на пр-ях  
 транспорта и связи, % 7.35 7.96  
 в торговле и  
 обществ. питании, % 8.50 8.80  
 в жкх и бытовом  
 обслуж., % 2.90 3.53  
 в здравоохранении, % 3.34 4.38  
 в сфере образования,  
 науки, культуры, % 9.07 10.68  
 в сфере управления, % 3.47 3.89

### **2.2.9. УДМУРТЫ**

**Общие сведения.** Удмурты (вплоть до XX в. называемые вотяками) являются титульным этносом Республики Удмуртия; живут также в Башкортостане, Татарстане, Марий-Эл; Кировской, Пермской и Свердловской областях. Подразделяются на две основные этнические группы: северных и южных удмуртов. У северных удмуртов выделяется этнографическая группа бесермян, в бассейне р. Чепца сложилась группа ватка, в центральной и западной Удмуртии и в междуречье рек Кильмез и Вага — группа калмез. Удмурты говорят на удмуртском языке пермской подгруппы финно-угорской группы уральской семьи, имеющем 4 наречия. Удмуртский язык характеризуется обилием русизмов и тюркизмов. Кроме русского, среди удмуртов распространен татарский язык.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Первоначально (в 1920 г.) была образована Вотская автономная область (с 1932 Удмуртская АО). С 1934 — автономная республика в составе РСФСР. Удмуртия — одна из самых развитых в промышленном отношении республик Урала и Поволжья. Доля городского населения превышает здесь 70%, а доля занятых в промышленности составляет 42%, что является одним из самых высоких показателей в России в целом. Удмуртия относится к тем промышленно развитым регионам страны, где сосредоточено наиболее высокотехнологичное производство, и которые испытали наиболее заметный спад в результате "рыночных" реформ. Темпы спада производства в 1993-94 гг. были близки к средним по России, однако в последующие годы превышали общероссийские показатели. Спад в промышленности произошел, очевидно, в первую очередь за счет продукции машиностроения, в основном связанного с военным производством. Наиболее устойчивыми оказались показатели по добывающей промышленности (производство нефти в начале 1994 г. составляло 91% от уровня производства предыдущего года; в дальнейшем ежегодный спад составлял не более 3-5%). Соотношение цен на продукты питания и средней заработной платы было типичным для региона и составило в 1994г. 89% : 74% от общероссийского уровня, то есть хуже чем в некоторых других регионах; в дальнейшем это соотношение сохранилось.

В Удмуртии в первом полугодии 1997 г. средняя заработная плата лишь в 1,79 раза превышала официальный уровень прожиточного минимума (по России в целом- более чем в два раза). Уровень безработицы в Удмуртии в начале 90-х годов был близок к средним по

стране, однако высокие темпы прироста, составлявшие иногда 8-12% в месяц, сделали его одним из самых высоких. Крайне неблагоприятно соотношение числа ищущих работу и вакансий — примерно 30:1 (по Уральскому региону 10:1, по России — 8:1). Необходимо иметь в виду, что как и в большинстве многонациональных республик, неравномерность развития отраслей имеет этнический аспект и может приводить к этническим конфликтам: промышленность — в основном русская отрасль; сфера обслуживания и особенно торговля — русско-татарская, а сельское хозяйство и гуманитарные сферы все более "удмуртизируются". В республике наблюдался невысокий положительный естественный прирост, который скорее можно отнести к нулевому (0.1% в год), сменившийся в 1995-96 гг. отрицательным. В тоже время здесь высока детская смертность — 19-20 на тысячу родившихся. Для республики в настоящее время характерна большая доля населения трудоспособного возраста (56%), что в определённой степени связано и с миграционным приростом. Велика доля участвующих в промышленном производстве (42%), что наряду с низким уровнем квалификации (в республике один из самых низких образовательных уровней в стране) и крайней неразвитостью инфраструктуры, будет и в дальнейшем способствовать росту безработицы.

**Современное состояние этноса.** Удмурты — один из самых многочисленных титульных этносов РФ. Он характеризуется очень низким естественным приростом, средним уровнем урбанизированности и достаточно высокой концентрацией на территории республики (около 70%), в которой они составляют тем не менее всего около 30%. По характеристикам отраслевого состава удмурты близки к другим финно-угорским этносам Поволжья и Приуралья. Среди них отмечается высокая, хотя и постоянно уменьшающаяся, доля занятых в сельском хозяйстве, и достаточно высокая доля занятых в промышленности. Невелика доля интеллигенции, относительно низки темпы ее прироста, с начала 90-х годов уменьшилась численность студентов. Высоки темпы ассимиляции удмуртского этноса, что проявляется в показателях межнациональной брачности и языковой ассимиляции. Численность учеников в удмуртской национальной школе невелика.

## Удмурты

### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: удмурты, вотяки, утморт, укморт

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Удмуртия, Башкортостан, Татарстан, Марий Эл

по географическим ареалам: Предуралье, Урал, Сев. Поволжье, Волго-Вятский регион

Традиционный тип хозяйства: земледелие, скотоводство

Этнические соседи: русские, татары, башкиры

Преподавание на национальном языке: Удмуртия, Башкортостан, Татарстан

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в % в %  
-----

1992/93 57 0.00 100.00

1993/94 55 0.00 100.00

учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в % в %

-----  
1992/93 393 3.05 96.95  
1992/94 426 5.87 94.13

учебный Число учеников в  
год школах  
с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 1524 0.00 100.00  
1993/94 1376 0.00 100.00

учебный Число учеников,  
год изучающих  
нац. язык в городской в сельской  
как предмет местности местности

-----  
1992/93 32237 2.02 97.98  
1993/94 35390 3.48 96.52

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
| нием на | льный язык  
| на национальном | изучают  
| языке | как предмет

учебный |-----|-----  
год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93 | 27 0 27 | 82 54 83  
1993/94 | 25 0 25 | 83 49 85

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)  
1926 1937 1939

-----  
Всего 50401 563404 600005  
из них  
в городах, % 11.89 9.01  
в селах, % 88.11 90.99

1959 1970 1979 1989

-----  
Всего 482057 678393 685718 714833  
из них

в городах, % 27.71 31.36 40.96 48.15  
в селах, % 72.29 68.64 59.04 51.85

Возрастной состав  
1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 45.62 33.14 24.19 22.12  
Трудоспособные 53.55 47.79 64.60 60.77  
Старше трудосп. 8.86 9.27 11.21 17.11

Образовательный состав  
1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село  
без образования 14.15 4.73 20.43 8.70 17.71  
начальное 22.99 21.86 22.56 16.24 27.07  
неполное среднее 33.47 38.62 27.76 32.18 32.60  
среднее 20.65 23.55 17.33 27.74 13.80  
среднее спец. 7.75 6.39 8.33 9.21 6.13  
неоконч.высшее 1.00 1.08 .88 1.54 .50  
высшее 3.26 3.76 2.71 4.38 2.18

1989 г., %

без образования 8.06 2.48 11.61 5.26 10.04  
начальное 16.80 13.53 17.70 11.40 20.50  
неполное среднее 25.13 26.38 21.66 21.63 25.91  
среднее 34.23 39.94 26.39 37.28 27.20  
среднее спец. 14.70 10.82 16.28 16.04 11.66  
неоконч.высшее 1.07 .96 1.06 1.42 .60  
высшее 5.89 5.89 5.30 6.99 4.09

Родной язык, %  
1959 1970 1979 1989 1994

-----  
родной свой 89.62 83.50 77.58 70.81 72.60  
родной русский 10.20 16.36 22.26 28.94 27.20  
родной др..18 .14 .16 .25 .20

Владение языком, %  
1970 1979 1989 1994

-----  
второй свой 5.03 4.65 5.37 4.40  
второй русский 63.67 65.16 62.27 65.60  
второй др. 1.74 1.57 1.46 2.60

Занятое население  
1979 1989

-----  
Всего занято 369789 397732  
физический труд 82.40 76.60  
умственный труд 17.60 23.40

Отраслевой состав  
из них занято:  
в промышленности, % 28.90 29.52  
в строительстве, % 7.85 7.12  
в сельском и  
лесном хоз-ве, % 34.91 30.25  
на пр-ях  
транспорта и связи, % 5.19 5.50  
в торговле и  
обществ. питании, % 5.65 6.60  
в жкх и бытовом  
обслуж., % 2.22 2.51  
в здравоохранении, % 3.99 4.94  
в сфере образования,  
науки, культуры, % 8.21 10.16  
в сфере управления, % 3.08 3.39

### **2.2.10. Ч У В А Ш И**

**Общие сведения.** Чуваши — титульный этнос Чувашской республики, в настоящее время проживают в основном на правом берегу Волги, между средним и нижним течением ее притоков Свияги и Суры. Чувашский язык относится к болгарской группе тюркских языков. В этнографическом отношении чувашаи подразделяются на две основные группы: вирьял (верховные), занимающие север и северо-запад региона, и анатри (низовые), проживающих на юго-востоке. Эти группы не только говорят на разных диалектах чувашского языка, но и отличаются набором элементов материальной культуры. На стыке между вирьял и анатри существует промежуточная подгруппа анатенчи (средненизовые): кроме того, на юго-востоке проживает степная подгруппа хирти: целый ряд черт культуры сближает хирти с живущими по соседству татарами.

**Социально-экономическая характеристика республики.** В 1920 г. была образована Чувашская автономная область, преобразованная в республику в 1925 г. Чувашия — республика с высокой долей сельского населения — более 40%; доля занятых в промышленности находится на среднем для России уровне — около 34%. Соотношение цен на основные продукты питания и заработной платы было средним для республик Центрального Поволжья: цены составляют около 80% от средних по России, а зарплата — чуть более 60%. Спад производства и рост безработицы значительно превышали среднероссийский уровень, а спрос на рабочую силу крайне низок. Положение усугубляется относительно низким уровнем образования населения, которой даже ниже, чем в Калмыкии, где преобладает сельское население. Еще в начале 1990-х гг. Чувашия выделялась среди европейских территорий РФ повышенным естественным приростом населения, что, наряду с положительным миграционным сальдо, создавало дополнительный потенциал роста безработицы; в настоящее время естественный прирост — отрицательный. Емкость производственных отраслей невелика: известно, что сельское хозяйство республики отличается низкой рентабельностью, а в промышленности занята лишь треть работающего населения.

**Современное состояние этноса.** Чуваши — один из наиболее многочисленных титульных этносов России. Его численность приближается к 2 млн. человек. Чуваши проживают достаточно компактно; однако несоответствие границ республики ареалу расселения этноса приводит к тому, что в республике проживает немногим более половины всех чувашей России и составляют они там около 70%. Отраслевая структура населения Чувашии, доля городского населения в ней, говорят об аграрно-промышленном характере ее развития. До недавних пор чувашаи концентрировались в аграрном секторе, однако в последние 20 лет происходит достаточно интенсивный процесс урбанизации чувашей: доля горожан среди них увеличилась между переписями 1979 и 1989 гг. на 12 процентных пункта, а доля занятых в сельском хозяйстве уменьшилась на 8. Вместе с тем, в отличие от ряда титульных народов Сибири и Кавказа, чувашаи не концентрируются в городах в сферах обслуживания, торговли и культуры: происходит достаточно равномерное распределение по всем основным отраслям городского хозяйства. Частично это объясняется высокой долей чувашей в республике в целом и в городах в частности, однако во многом и тем, что чувашаи (в отличие, например, от тувинцев) проживают в индустриально развитом регионе. Относительно плавный характер урбанизации среди чувашей отчасти объясняется тем, что демографический переход среди них протекал одновременно с процессами массовой миграции в города (экстенсивной урбанизации), или даже опережал его. Чуваши находятся на завершающем этапе демографического перехода. Хотя рождаемость среди них и выше средней по России, однако темпы роста населения невысоки и не приведут к массовой миграции сельского населения в города. Культурная близость с окружающими народами, а

также ослабление внутриэтнических связей, связанное с массовыми миграциями в город, приводят к достаточно высокой доле межнациональных браков в среде чувашей (25-30%). В городах этот показатель достигает 45%, в селах — 15%. Мужчины и женщины вступают в смешанные браки примерно с одинаковой частотой. Язык среди чувашей сохраняется достаточно хорошо, в последние годы активно развиваются национальные школы. Однако языковая среда в городе, несмотря на высокую долю чувашей-горожан, базируется преимущественно на русском языке.

## Чуваши

### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: чуваш, чаваш

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Чувашия, Татарстан, Башкортостан, Ульяновская обл.

по географическим ареалам: Центр.Поволжье, Южн.Предуралье

Традиционный тип хозяйства: земледелие, скотоводство

Этнические соседи: русские, татары, марийцы

Преподавание на национальном языке: Чувашия, Татарстан, Ульяновская, Самарская

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в %в %

-----  
1992/93 624 1.28 98.72

1993/94 630 .95 99.05

-----  
учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в %в %

-----  
1992/93 334 36.53 63.47

1992/94 393 33.33 66.67

-----  
учебный Число учеников в  
год школах

с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 36984 2.74 97.26

1993/94 38203 4.09 95.91

-----  
учебный Число учеников,  
год изучающих

нац. язык в городской в сельской  
как предмет местности местности



1992/93 64149 70.22 29.78  
 1993/94 76529 72.77 27.23

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
 | Школы с преподава- | Школы, где национа-  
 | нием на | льный язык  
 | на национальном | изучают  
 | языке | как предмет  
 учебный | ----- | -----  
год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
 1992/93 | 59 127 58 | 192 369 90  
 1993/94 | 61 261 59 | 195 425 80

Динамика численности на территории России  
 (по данным всесоюзных переписей)  
 1926 1937 1939

-----  
 Всего 1114813 1158384 1346501  
 из них  
 в городах, % 1.43 7.85  
 в селах, % 98.57 92.15

1959 1970 1979 1989

-----  
 Всего 1436218 1637028 1689847 1773645  
 из них  
 в городах, % 18.54 27.65 37.51 49.82  
 в селах, % 81.46 72.35 62.49 50.18

Возрастной состав  
 1959 1970 1979 1989

-----  
 Дети до 14 лет 38.09 34.57 26.78 22.92  
 Трудоспособные 46.30 49.08 61.60 60.13  
 Старше трудосп. 7.77 9.37 11.62 16.95

Образовательный состав  
 1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село  
 без образования 13.52 4.43 19.77 6.28 17.70  
 начальное 20.88 18.81 21.10 12.62 25.28  
 неполное среднее 34.24 38.32 28.73 31.19 34.17  
 среднее 21.59 23.62 18.55 30.25 14.20  
 среднее спец. 8.65 8.28 8.37 11.87 5.87  
 неоконч. высшее 1.11 1.31 .89 1.87 .52  
 высшее 3.91 5.23 2.60 5.93 2.25  
 1989 г., %

без образования	7.67	2.22	11.29	3.75	10.84
начальное	15.10	11.41	16.42	8.09	20.58
неполное среднее	25.18	25.78	21.85	18.76	28.75
среднее	34.55	38.45	27.43	39.44	24.97
среднее спец.	16.24	13.40	16.73	19.73	10.47
неоконч.высшее	1.26	1.29	1.09	1.74	.59
высшее	6.62	7.46	5.19	8.50	3.80

Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

---

родной свой	91.55	87.89	93.41	77.54	78.40
родной русский	8.29	12.00	6.55	22.26	21.40
родной др.	.17	.11	.04	.20	.20

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

---

второй свой	3.82	1.58	4.49	3.90
второй русский	58.58	25.17	65.86	69.10
второй др.	1.32	.43	1.01	.80

Занятое население

1979 1989

---

Всего занято	882506	958026
физический труд	81.40	76.10
умственный труд	18.60	23.90
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %	26.25	28.70
в строительстве, %	9.46	9.16
в сельском и		
лесном хоз-ве, %	37.05	29.27
на пр-ях		
транспорта и связи, %	5.67	5.49
в торговле и		
обществ. питании, %	5.54	6.43
в жкх и бытовом		
обслуж., %	2.05	2.97
в здравоохранении, %	3.41	4.48
в сфере образования,		
науки, культуры, %	7.53	9.90
в сфере управления, %	3.05	3.60

### **2. 3. НАРОДЫ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА**

Северный Кавказ — один из наиболее проблемных районов современной России ввиду необычайной сложности этнической структуры, экономической и политической ситуации. Этнический состав населения Кавказа, как и Поволжья, формировался под влиянием исторических миграций; причем, зачастую на них влияли одни и те же миграционные потоки. Особенностью этнического развития Северного Кавказа является то, что наиболее древние этнические слои в меньшей степени, чем в Поволжье подвергались ассимиляции со стороны более поздних мигрантов; народы соседствуют, не поглощая друг друга.

Наиболее древние из известных по историческим источникам и данным археологии жители Кавказа являются прямыми предками и доньяне живущих здесь народов, принадлежащих к абхазо-адыгской и нахско-дагестанской языковым семьям. Это адыги (кабардинцы, адыгейцы, черкесы, шапсуги), вайнахские народы (чеченцы и ингуши), абсолютное большинство народов Дагестана (аварцы, даргинцы, лезгины, лакцы и т.д.). Принимая в свои ряды представителей самых разных, часто очень далеких по языку и культуре народов, они, тем не менее, сохранили основу; заимствования не приводили к их ассимиляции.

В основном миграционные потоки шли через прикаспийские степи. Значительную роль в этногенезе народов Кавказа сыграл, также "Дербентский коридор" — узкая полоска вдоль западного побережья Каспийского моря, по которой можно было везти товары, а можно и проводить войска. Одной из первых крупных миграций, зафиксированной в письменных источниках, было появление в степях Северного Кавказа кочевых народов, говоривших на языках, принадлежавших к индоевропейской языковой семье — скифов, сарматов; их потомками были аланы — современные осетины. Это произошло за несколько веков до нашей эры, предположительно в VII в. Влияние индоевропейских языков исходило и с юга, со стороны нынешнего Ирана. Более поздние этнические миграции, происходившие уже в нашей эре, связаны с тюркскими племенами. Тюркское влияние было долговременным, миграционных потоков было несколько. На территории Северного Кавказа существовали государства, основой которых были племенные объединения древних тюрков: Хазарский Каганат и Кавказская Булгария. Определенное влияние оказала и Золотая Орда, рядовое население которой также состояло в значительной степени из племен, говоривших на тюркских языках. А еще ранее в степях кочевали кипчаки и из их глубины совершали набеги на оседлые поселения.

К тюркским народам Северного Кавказа относятся карачаевцы, балкарцы, кумыки, ногайцы. Наконец, существенную, как положительную, так и отрицательную роль в истории региона сыграла русская колонизация. Проникновение славян началось, видимо, еще в первые века нашей эры. Однако настоящее присутствие славянского компонента на Кавказе связано с формированием казачества и Кавказской войной (1817-1864 гг.). При всех хорошо известных минусах национальной политики различных российских и советских правительств, несомненно, что русская колонизация стабилизировала обстановку в регионе и положительно влияла на многие этнокультурные и социальные процессы (развитие письменности, государственности, строительство городов и т.д.) Народы воевали, торговали, дружили и отдавали на воспитание своих детей в иноэтнические семьи.

Но в конечном итоге сложилась микроцивилизация, где каждый народ нашел свое место. Своеобразная ситуация сформировалась в области национально-государственного строительства. Две из шести республик Северного Кавказа имеют два титульных этноса (Карачаево-Черкесия и Кабардино-Балкария); в Дагестане таких этносов более десяти.

Причем эти этносы часто относятся к разным языковым семьям. Так, кабардинцы — адыги, а балкарцы — тюрки; карачаевцы — тюрки, а черкесы — адыги. Большинство народов Дагестана принадлежат к нахско-дагестанской языковой группе, кроме кумыков и ногайцев. В этом многообразии нет ничего плохого, такое деление отражает реальную картину "смешения народов" на Кавказе, где провести четкую границу расселения бывает просто невозможно. Однако, это несомненно создает и свои проблемы.

Эти проблемы многократно усиливаются экономическим неблагополучием региона. Несомненно, что Северокавказский регион является одним из наиболее перспективных в экономическом отношении. Тем не менее, в настоящее время экономическое положение Северокавказского региона, и прежде всего его национальных республик, весьма плачевно. Особенностью региона, по сравнению с Поволжьем и, отчасти, Сибирью, является то, что именно национальные республики оказались в наиболее тяжелой ситуации. Все основные экономические показатели (динамика спада производства, уровень безработицы, соотношение цен и доходов населения) в этих республиках, как правило, значительно хуже, чем в прилежащих "русских" областях и краях. Однако, на фоне общего неблагополучия, и между ними существует заметная разница. Так, сравнительно (с другими республиками Кавказа!) благополучно обстоят дела в Карачаево-Черкесии, Адыгее, Осетии. Значительно хуже ситуация в Кабардино-Балкарии. И крайне неблагоприятная экономическая обстановка в Дагестане, Ингушетии и Чечне.

### **2. 3.1. АДЫГЕЙЦЫ**

**Общие сведения.** Адыгейцы (самоназвание — адыгэ) — один из трех титульных этносов Северного Кавказа, наряду с черкесами и кабардинцами, говорящих на языке абхазо-адыгской группы иберийско-кавказских языков. По мнению ряда исследователей, три адыгских народа, вместе с небольшими этническими группами, образуют единый адыгский этнос, и их разделение обусловлено только этнополитическими причинами: отношением к русской колонизации в период Кавказской войны и разделением по разным республикам в ходе государственного строительства. После окончания Кавказской войны в 60-х годах XIX в. большинство адыгейцев были высланы в страны Ближнего Востока (Турцию, Иорданию, Сирию, Палестину, и др.) Значительная диаспора проживает в США. По оценкам разных авторов, численность диаспоры достигает 1-3 млн. чел. Вместе с тем, адыгейцы составляют западную ветвь общеадыгского этнического массива и имеют определенную языковую и этническую специфику.

**Сведения о Республике Адыгея.** Республика Адыгея была переименована из Адыгейской автономной области в составе Краснодарского края. Адыгейская автономная область была образована в 1922 г. под названием Черкесская (Адыгейская) АО и получила название Адыгейской АО в 1928 г. Доля титульного этноса — адыгейцев — в республике относительно невелика, она лишь немногим превышает 1/5. Республика относится к среднеурбанизированным районам России — доля горожан в ней лишь в конце 80-х годов превысила половину. Отраслевая структура населения типична для трудоизбыточных территорий: относительно небольшая доля занятых в промышленности сочетается с повышенной долей занятых в торговле, сфере обслуживания и т.д. Основу промышленности в настоящее время составляют пищевая и деревообрабатывающая отрасли. Спад промышленного производства, как и на всем Кавказе, был очень значителен — к 1995 г. выпуск промышленной продукции составлял лишь около трети от уровня 1990 г., после чего падение замедлилось, но не остановилось.

Уровень безработицы рос очень высокими темпами, особенно в 1993-94 гг., и в настоящее время более чем в 1,5 раза превышает общероссийский, хотя его величина пока не достигла критического масштаба, характерного для ряда территорий Северного Кавказа.

Заявленная предприятиями потребность в работниках в 12 раз ниже численности официально зарегистрированных безработных. Проблема безработицы не связана в Адыгее с демографическим фактором. Уровень естественного прироста в республике невелик, что объясняется низким уровнем рождаемости, как у русского большинства, так и у титульного меньшинства населения. Проблема в этом отношении создается скорее повышенным миграционным притоком из "горячих" точек бывшего СССР, прежде всего из Закавказья. Помимо того, что юг России вообще является наиболее притягательным регионом для беженцев и мигрантов, сказывается то, что адыгейцы являются одним из родственных народов по отношению к абхазам.

Соотношение стоимости основных продуктов питания и заработной платы в Республике Адыгея так же неблагоприятно, однако все же не в такой степени, как в других национальных республиках Кавказа. Как и в большинстве республик Кавказа (за исключением Карачаево-Черкесии), приватизация развивается низкими темпами и охватывает в основном мелкие предприятия торговли и сферы обслуживания. Таким образом, хотя экономическое неблагополучие налицо и масштабы его возрастают, однако, в отличие от ряда других регионов Северного Кавказа, оно не нашло пока явного проявления в социальной сфере и носит латентный, скрытый характер, хотя в любой момент может вырваться наружу. Видимо именно этот латентный характер и обуславливает относительное благополучие показателей, характеризующих социальный климат в Республике Адыгея. Так, уровень преступности до 1994 г. оставался одним из самых низких в России, хотя уже с января по ноябрь 1994 г. число экономических преступлений увеличилось более чем в два раза. На среднем уровне находятся показатели разводимости, детской смертности, женского алкоголизма, однако при сохранении негативных тенденций в экономике социальная ситуация в республике может резко ухудшиться.

**Современное состояние этноса.** Адыгейцы — достаточно компактно проживающий этнос, который однако не составляет большинства на территории своего расселения. Адыгейцы являются среднеурбанизированным этносом, с достаточно высоким, но не "взрывообразным" приростом численности горожан. Характер урбанизационных процессов хорошо согласуется с другими социально-демографическими характеристиками этноса — адыгейцы имеют невысокий уровень естественного прироста, высокую долю лиц с высшим образованием, устойчиво высокую долю студентов. Распределение в отраслевой структуре типично для относительно малочисленных титульных этносов, оказавшихся среди количественно преобладающего "нетитульного" населения, несущего индустриальную культуру. В городах адыгейцы концентрируются в основном в торговле, управлении, образовании, культуре, здравоохранении. В этих отраслях сконцентрировано 43% занятого адыгейского населения, в сельском хозяйстве — 24% в промышленности, на транспорте и в строительстве — 33%. Адыгейцам не угрожает ни языковая, ни брачная ассимиляция. Более того, в различных слоях населения крепнет идея не только культурного, но и политического единства всех адыгских народов Кавказа.

### **Адыгейцы**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: адыгэ

Языковая семья: кавказская

Языковая группа: абхазо-адыгская

Конфессиональная принадлежность: ислам

Расселение в РФ

по административным единицам: Адыгея

по географическим ареалам: равнинные р-ны Краснодарского края  
Традиционный тип хозяйства: земледелие  
Этнические соседи: русские, украинцы  
Преподавание на национальном языке: Адыгейская, Краснодарский

учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в % в %

1992/93 31 9.68 90.32  
1993/94 32 9.38 90.63

учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в % в %

1992/93 89 34.83 65.17  
1992/94 100 36.00 64.00

учебный Число учеников в  
год школах  
с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

1992/93 2949 2.92 97.08  
1993/94 2830 3.64 96.36

учебный Число учеников,  
год изучающих  
нац. язык в городской в сельской  
как предмет местности местности

1992/93 11466 28.87 71.13  
1993/94 15567 37.30 62.70

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
| нием на | льный язык  
| на национальном | изучают  
| языке | как предмет

учебный |-----|-----|  
год |Всего | гор.| село | Всего | гор.| село  
-----|-----|-----|-----|-----|-----|  
1992/93| 95 29 102 | 129 107 141  
1993/94| 88 34 94 | 156 161 153

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)  
1926 1937 1939

Всего  
из них  
в городах, %  
в селах, %

1959 1970 1979 1989

-----  
Всего 7856198461 107239 122908  
из них  
в городах, % 14.22 20.75 33.44 41.47  
в селах, % 85.78 79.25 66.56 58.53

Возрастной состав  
1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 37.18 29.83 27.31  
Трудоспособные 48.26 58.26 58.29  
Старше трудосп. 11.04 11.91 14.40

Образовательный состав  
1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село  
без образования 13.50 6.40 19.80 6.80 16.70  
начальное 23.90 23.90 23.90 15.90 27.70  
неполное среднее 20.80 22.70 19.30 21.30 20.60  
среднее 23.00 26.90 19.50 28.00 20.60  
среднее спец. 9.90 9.70 10.00 12.90 8.50  
неоконч.высшее 1.70 1.80 1.50 3.50 .80  
высшее 7.20 8.60 6.00 11.60 5.10

1989 г., %

без образования 8.54 2.79 11.63 3.59 10.24  
начальное 10.80 7.66 11.00 4.87 12.71  
неполное среднее 18.04 16.16 15.36 14.18 16.87  
среднее 36.88 38.57 26.46 31.72 32.51  
среднее спец. 23.28 18.83 21.63 23.58 17.95  
неоконч.высшее 2.46 2.38 1.94 3.62 1.08  
высшее 14.27 13.61 11.98 18.44 8.64

Родной язык, %  
1959 1970 1979 1989 1994

-----  
родной свой 97.25 96.96 96.14 95.25 96.00  
родной русский 2.70 2.96 3.80 4.61 3.80  
родной др..06 .07 .06 .15 .20

Владение языком, %  
1970 1979 1989 1994

-----  
второй свой 1.15 1.09 1.11 .80

второй русский 68.04 76.92 82.13 85.70  
второй др..08 .09 .18 .30

Занятое население  
1979 1989

-----  
Всего занято 58451  
физический труд 60.70  
умственный труд 39.30  
Отраслевой состав  
из них занято:  
в промышленности, % 18.65  
в строительстве, % 7.39  
в сельском и  
лесном хоз-ве, % 24.08  
на пр-ях  
транспорта и связи, % 6.52  
в торговле и  
обществ. питании, % 12.09  
в жкх и бытовом  
обслуж., % 2.78  
в здравоохранении, % 8.55  
в сфере образования,  
науки, культуры, % 14.97  
в сфере управления, % 4.97

**Республика Дагестан.** Автономная республика Дагестан была образована в составе РСФСР в 1921 г. Дагестан является одной из самых сложных в этническом и экономическом отношении территорий не только Северного Кавказа, но и всей России. Относительное спокойствие в регионе вызвано видимо тем, что длительное многовековое взаимодействие на ограниченной территории большого числа разнородных этносов и этнических групп приучило население к пониманию неадекватности локальных конфликтов как способа разрешения противоречий. Положительную роль играет и традиционная посредническая функция русской культуры и вообще русского населения в данном регионе. В то же время тенденции развития экономической, социальной и демографической ситуации в республике неблагоприятны. Республика Дагестан — одна из наименее урбанизированных, наряду с Чечней, Ингушетией и Карачаево-Черкесией, территорий Северного Кавказа. Доля городского населения здесь значительно ниже половины и в последние годы имеет тенденцию к уменьшению. Это связано не только с высоким естественным приростом в среде сельского населения, но и с нарастающим кризисом городов. Для республики характерна относительно высокая доля занятых в сельском хозяйстве и низкая — в промышленности (35 и 20% соответственно). В то же время, несмотря на непрерывное уменьшение, в Дагестане сохраняется наивысший в России и очень высокий по европейским и мировым меркам уровень естественного прироста, который усугубляет критическую ситуацию, сложившуюся в экономике. Для Дагестана характерен крайне низкий уровень промышленного производства. Основу промышленности составляют пищевая, легкая, машиностроение. Крупные промышленные предприятия почти все сконцентрированы в Махачкале. Спад промышленного производства в Дагестане, начавшийся с 1991 г., несколько стабилизировался к концу 1992 г., однако в 1993 г. спад продолжился и достиг катастрофических масштабов — 28% — пятый-шестой показатель среди почти 90 субъектов Российской Федерации. Кризис



охватил все основные отрасли республики, кроме производства электроэнергии. Особенно пострадала нефтяная, химическая и нефтехимическая промышленность, а также производство лекарств. Машиностроительная промышленность для мирных отраслей народного хозяйства практически прекратила свое существование; стабилизировался спад производства лишь на некоторых предприятиях ВПК. Спад связан, в основном, с нарушением внутрirosсийского и общесоюзного рынка. К 1995 г. спад промышленного производства, как и везде на Кавказе, составил примерно 2/3 от уровня 1991 г., и до сих пор (1997 г.) не стабилизировался. Падение производства в сельском хозяйстве было значительно меньше чем в промышленности, и по отдельным видам продукции не превышало 10-15%, а по некоторым видам продукции даже наблюдался некоторый рост. При такой динамике экономического развития региональный бюджет не может быть нормально сбалансирован. Бюджет Дагестана в 1993 г. был одним из самых дефицитных в Российской Федерации. И это при условии, что более чем на 80% он складывался за счет дотаций из федерального бюджета, а более 70% налогов, собранных в республике, оставались на ее территории. Естественно, что столь неблагоприятное экономическое положение не может не сказываться на социальной сфере. Уже в 1993г. Дагестан занимал одно из первых мест в России по уровню безработицы. Особенно интенсивно росла безработица в конце 1992-1993 годов, затем темпы ее прироста несколько замедлились, а в августе-октябре 1994 г. наметились даже некоторые тенденции к уменьшению числа безработных. Однако в дальнейшем рост их числа продолжился; безработица держится на уровне 15%. Соотношение людей, ищущих работу, и вакансий составил в мае 1997 г. примерно 100:1 (по России — 8:1). Экономический спад породил крайне неблагоприятные тенденции в соотношении розничных цен, особенно на основные продукты питания, и средней заработной платы. Так, если средняя цена на основные продукты питания в сентябре 1994 г. составляла в Дагестане 88% от общероссийской, то заработная плата — всего 40%. К 1997 г. соотношение ухудшилось (90:36 — самый плохой показатель в России). Фактором, способствующим возникновению потенциальной напряженности, наряду с безработицей и падением уровня жизни, является интенсивное расслоение населения. Индекс фондов (соотношение доходов 10% физических лиц с наибольшим и наименьшим официально зарегистрированным доходом) был в 1994 г. в Дагестане выше, чем на большинстве территорий России, и превышал 13 раз по всем доходам и 22 раза по зарплате. Тупиковая ситуация, в которой оказалась экономика республики, не находит выхода в развитии частной собственности. Приватизация в республике идет крайне невысокими темпами; доля частной и смешанной собственности в промышленности и торговле не превышает 15-20%, а доля приватизированных земель, на которых ведется индивидуальное хозяйство, едва ли составляет 3%. Заявки, поступившие на приватизацию предприятий, в 1993 г. были удовлетворены наполовину. Однако дело не только в количестве. Приватизация пока не приводит к формированию конкурентной среды. Крупные предприятия, независимо от форм собственности, как были так и остаются монополистами. Формирование сети мелких предприятий происходит крайне медленными темпами. Их доля в промышленной продукции, в частности, в производстве стройматериалов, не превышает долей процента. Приватизация приводит не к производству нового продукта, а к перераспределению уже произведенного, причем произведенного в меньших количествах, чем ранее.

Одним из факторов потенциальной дестабилизации социальной ситуации в Дагестане является приток мигрантов и беженцев. До начала 90-х годов из Дагестана больше населения уезжало, чем приезжало. С 1991 г. и по настоящий момент в относительно спокойный Дагестан устремились беженцы из горячих точек, и уже к началу 1994 г. их число перевалило за 10 тыс. человек, в основном из Грузии, Азербайджана, Чечни и Таджикистана.

Качественные характеристики социальной среды в Дагестане характерны для мусульманского населения с незавершенным демографическим переходом. В республике высокий для России уровень детской смертности, низкий уровень разводимости и женского алкоголизма, невысокий уровень зарегистрированной преступности. В то же время социальная сфера явно находится в кризисном состоянии. Об этом прежде всего свидетельствует резкий рост в последние годы инфекционных заболеваний. Так, заболеваемость сифилисом и инфекционным гепатитом в Дагестане летом 1994 г. более чем в 2 раза превысила общероссийский уровень. С трудом удалось остановить вспышку холеры, что говорит о нарушении экологии, также напрямую связанном с нехваткой средств. Несмотря на невысокий общий уровень зарегистрированной преступности, резко выросло число тяжких преступлений против имущества и личности.

Дагестан — самая многонациональная республика России и одна из самых многонациональных территорий в мире. Только к титульным этносам республики относились (по переписи 1989 г.) 10 народов, проживающих в основном на территории республики: аварцы (496 тыс.), даргинцы (280), кумыки (232), лезгины (204), лакцы (92), табасараны (78), ногайцы (28), рутульцы (15), агулы (14), цахуры (5). Кроме того, на территории республики проживает большое количество русских, азербайджанцев, чеченцев, татов (ираноязычные иудаисты), и представителей других народов. Особенностью национальной политики Республики Дагестан является утверждение в качестве равноправных государственных 14 языков, включающих, помимо русского, языки наиболее многочисленных этнических общностей.

## **АВАРЦЫ**

**Общие сведения.** Аварцы (самоназв. — маарулал) — самый многочисленный этнос на территории Дагестана и один из крупнейших среди титульных народов Кавказа. На территории Дагестана аварцы проживают в центральной его части, к западу и юго-западу от Махачкалы. Географически Авария граничит на юго-западе по Главному Кавказскому хребту с Азербайджаном и Грузией, на западе по Андийскому хребту с Чечней, на севере с Прикаспийской низменностью, на востоке по Турчи-Дагскому и Дюльти-Дагскому хребтам с районами, населенными лакцами и даргинцами. Живут также в Чечне, Калмыкии, Грузии, Азербайджане, Казахстане. Язык относится к группе иберо-кавказских языков нахско-дагестанской языковой семьи. Имеет два наречия: северное и южное, каждое из которых включает ряд диалектов.

**Современное состояние этноса.** Численность аварцев на территории России в настоящее время приближается к 600 тыс. чел. и за последние 35 лет она увеличилась в 2,5 раза. Рождаемость и уровень естественного прироста остаются очень высокими, несмотря на наметившуюся в последние годы тенденцию к их стабилизации. Доля городского населения растет быстрыми темпами, хотя и остается невысокой. Численность горожан среди аварцев за последние 35 лет выросла в 7 раз, в значительной степени за счет миграций из села. Однако в городах рождаемость падает достаточно медленно. Несмотря на быстрый процесс миграции в города, сельскохозяйственные занятия преобладают, и видимо еще долго будут доминировать. Доля лиц с высшим образованием относительно невелика, однако численность студентов выше среднего для России уровня. Ввиду слабого развития промышленности, сфера высшего образования и интеллектуальных занятий в течение длительного времени была своеобразной "отдушиной", поглощавшей избыток трудовых ресурсов в слабоиндустриализированной республике. Однако, в нынешней экономической ситуации возможности развития сферы образования сокращаются и повышается угроза безработицы. С чисто этнической точки зрения аварскому этносу не угрожает ассимиляция. Об этом говорят и высокие показатели выбора языка своей национальности в качестве родного, и достаточно высокий уровень эндогамии (внутриэтнический брачности), по всей видимости повысившийся в последнее время. Специальные исследования показали, что в Дагестане не происходит ни ассимиляция коренных народов Дагестана русским населением, ни формирование единого "общедагестанского" этноса а скорее складываются нескольких относительно крупных этнических общностей в результате ассимиляции ими малочисленных групп.

### **Аварцы**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: маарулал

Языковая семья: северо-кавказская

Языковая группа: нахско-дагестанская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Дагестан, Чеченская Республика

по географическим ареалам: западные и центральные горные районы Дагестана, прибрежные части Прикаспия

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство, земледелие

Этнические соседи: русские, кумыки, чеченцы, даргинцы, лезгины, лакцы

Преподавание на национальном языке: в Дагестане

-----  
 учебный Школы с преподаванием городские сельские  
 год на национальном языке в % в %  
 -----

1992/93 575 .17 99.83  
 1993/94 575 .17 99.83

-----  
 учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
 год языка в кач. предмета в % в %  
 -----

1992/93 469 15.14 84.86  
 1992/94 475 17.26 82.74

-----  
 учебный Число учеников в  
 год школах  
 с преподаванием в городской в сельской  
 на нац.яз. местности местности  
 -----

1992/93 2697 .82 99.18  
 1993/94 30422 .07 99.93

-----  
 учебный Число учеников,  
 год изучающих  
 нац. язык в городской в сельской  
 как предмет местности местности  
 -----

1992/93 56810 19.41 80.59  
 1993/94 57644 22.03 77.97

-----  
 Среднее количество учеников в школах с национальным языком  
 -----

| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
 | нием на | льный язык  
 | на национальном | изучают  
 | языке | как предмет

учебный | ----- | -----  
 год | Всего | гор. | село | Всего | гор. | село  
 ----- | ----- | ----- | ----- | ----- | -----  
 1992/93 | 5 22 5 | 121 155 115  
 1993/94 | 53 22 53 | 121 155 114

-----  
 Динамика численности на территории России  
 (по данным всесоюзных переписей)  
 1926 1937 1939  
 -----

Всего 139664 219288 230488  
 из них  
 в городах, % 1.50 2.66  
 в селах, % 98.50 97.34

	1959	1970	1979	1989
Всего	249529	361613	438306	544016
из них				
в городах, %	10.41	19.20	25.88	32.33
в селах, %	89.59	80.80	74.12	67.67

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	40.88	46.34	42.42	36.93
Трудоспособные	43.36	41.99	49.20	52.87
Старше трудосп.	11.68	8.96	8.38	10.20

Образовательный состав					
1979 г., %					
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	15.70	9.30	21.20	8.50	18.10
начальное	35.80	33.00	38.30	25.40	39.40
неполное среднее	24.90	26.80	23.20	26.80	24.20
среднее	13.50	16.40	11.10	21.00	11.00
среднее спец.	5.40	7.30	3.70	7.80	4.60
неоконч.высшее	1.30	1.80	.80	3.80	.40
высшее	3.40	5.40	1.70	6.70	2.30
1989 г., %					
без образования	9.09	3.88	12.73	4.41	10.52
начальное	15.91	10.84	18.51	7.99	18.27
неполное среднее	23.92	22.37	22.21	20.56	23.16
среднее	35.56	35.74	30.71	34.24	32.57
среднее спец.	13.50	14.99	10.33	17.37	10.15
неоконч.высшее	2.02	2.49	1.31	4.28	.67
высшее	7.34	9.68	4.19	11.15	4.66

	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	98.57	98.64	98.50	97.74	97.40
родной русский	.69	.82	1.07	1.58	1.80
родной др.	.74	.55	.42	.67	.80

	1970	1979	1989	1994
второй свой	.18	.17	.19	.40
второй русский	40.32	63.72	65.27	77.60
второй др.	1.73	.95	1.13	.90

Занятое население

1979 1989

-----

Всего занято 226899  
физический труд 76.00  
умственный труд 24.00  
Отраслевой состав  
из них занято:  
в промышленности, % 15.96  
в строительстве, % 6.75  
в сельском и  
лесном хоз-ве, % 44.66  
на пр-ях  
транспорта и связи, % 4.34  
в торговле и  
обществ. питании, % 5.53  
в жкх и бытовом  
обслуж., % 2.61  
в здравоохранении, % 5.37  
в сфере образования,  
науки, культуры, % 10.91  
в сфере управления, % 3.87

### **ДАРГИНЦЫ**

**Общие сведения.** Даргинцы населяют горную и предгорную зону центрального Дагестана, к югу от Махачкалы. Территория их расселения не включает долин больших рек и глубоких обособленных ущелий; с запада она ограничена приморской полосой, с востока бассейном Казикумухского Койсу. Внутреннее расположение по отношению к другим дагестанским землям, видимо обусловило и самоназвание народа (дарг — внутренний). Язык принадлежит к нахско-дагестанской группе иберо-кавказских языков. Важнейшие диалекты: акушинский, урахинский (хюркалинский), цудахарский, сирхинский, меклинский, муэринский, хайдакский, кубачинский, чирагский, надарский, мегебский. Литературный язык создан на базе акушинского диалекта.

**Современное состояние этноса.** Даргинцы являются одним из наименее урбанизированных этносов не только Северного Кавказа, но и всей России — доля горожан среди них не достигает трети. Доля лиц с высшим образованием также низка, хотя численность студентов до начала 90-х годов непрерывно увеличивалась. Даргинцы — этнос с очень высоким и устойчивым уровнем естественного прироста. Языковые характеристики и уровень брачности свидетельствуют об устойчивости этноса. Однако социально-демографические характеристики этноса, в сочетании с развалом экономики региона, создают предпосылки его кризисного развития в ближайшие десятилетия.

### **Даргинцы**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: дарган, дарганти

Языковая семья: северо-кавказская

Языковая группа: нахско-дагестанская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Дагестан, Ставропольский край

по географическим ареалам: горные и предгорные районы центрального Дагестана

Традиционный тип хозяйства: оседлое скотоводство, земледелие

Этнические соседи: русские, аварцы, лезгины, кумыки, рутульцы, лакцы

Преподавание на национальном языке: в Дагестане

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в %в %  
-----

1992/93 241 0.00 100.00

1993/94 241 0.00 100.00

учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в %в %  
-----

1992/93 272 17.28 82.72

1992/94 289 22.15 77.85

учебный Число учеников в  
год школах

с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 16620 0.00 100.00

1993/94 18086 0.00 100.00

учебный Число учеников,  
год изучающих

нац. язык в городской в сельской  
как предметместности местности

-----  
1992/93 27322 15.31 84.69

1993/94 29618 18.75 81.25

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
| нием на | льный язык  
| на национальном | изучают  
| языке | как предмет

учебный |-----|-----

год |Всего | гор.| село | Всего | гор.| село

-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----

1992/93| 69 0 69 | 100 89 103

1993/94| 75 0 75 | 102 87 107

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939
Всего	108963	144597	150421
из них			
в городах, %	.85	4.90	
в селах, %	99.15	95.10	

	1959	1970	1979	1989
Всего	152563	224172	280444	353348
из них				
в городах, %	14.08	21.33	24.31	29.19
в селах, %	85.92	78.67	75.69	70.81

	1959	1970	1979	1989
Возрастной состав				
Дети до 14 лет	43.50	46.95	43.61	38.59
Трудоспособные	42.91	37.65	48.17	51.83
Старше трудосп.	10.72	8.03	8.22	9.58

	1979 г., %
Образовательный состав	
Все Мужчины Женщины Город Село	
без образования	17.00 10.30 22.80 11.90 18.70
начальное	37.70 35.60 39.50 28.00 41.10
неполное среднее	26.10 28.90 23.70 27.90 25.50
среднее	10.40 12.90 8.30 17.10 8.10
среднее спец.	4.50 5.80 3.30 6.20 3.90
неоконч.высшее	1.20 1.70 .80 3.50 .40
высшее	3.10 4.80 1.60 5.40 2.30
1989 г., %	
без образования	10.36 4.96 14.70 6.14 11.76
начальное	17.79 13.84 20.27 9.74 20.54
неполное среднее	26.80 26.82 25.00 21.44 27.89
среднее	29.16 30.88 25.62 32.99 25.96
среднее спец.	11.49 12.90 9.41 15.69 9.01
неоконч.высшее	4.40 2.08 1.10 3.69 .62
высшее	6.34 8.52 3.89 10.32 4.22

	1959	1970	1979	1989	1994
Родной язык, %					
родной свой	98.89	98.75	98.56	97.94	97.70
родной русский	.73	.91	1.11	1.50	1.90
родной др.	.38	.35	.33	.56	.40

	1970	1979	1989	1994
Владение языком, %				



-----  
второй свой .18 .18 .20 .30  
второй русский 42.45 63.93 68.00 80.70  
второй др. 2.57 1.79 1.38 .80

Занятое население  
1979 1989

-----  
Всего занято 143521  
физический труд 80.30  
умственный труд 19.70  
Отраслевой состав  
из них занято:  
в промышленности, % 13.02  
в строительстве, % 4.97  
в сельском и  
лесном хоз-ве, % 54.11  
на пр-ях  
транспорта и связи, % 4.14  
в торговле и  
обществ. питании, % 5.30  
в жкх и бытовом  
обслуж., % 2.80  
в здравоохранении, % 3.84  
в сфере образования,  
науки, культуры, % 8.89  
в сфере управления, % 2.93

## ЛЕЗГИНЫ

**Общие сведения.** В 1989 г. в России насчитывалось 257 тыс. лезгин (самоназвание — лезгияр). Лезгины населяют в основном юго-восточные районы Дагестана и прилегающие районы Азербайджана (около 180 тыс. чел.). Говорят на лезгинском языке группы иберо-кавказских языков нахско-дагестанской. Кюринская диалектная группа включает гюнейский, яркинский и курахский диалекты, а также гилиярский и челхенский говоры; самурская группа — дакузпаринский и ахтынский диалекты; фийский и курушский говоры; наконец, кубанская группа представлена кубанским диалектом. Литературный язык основан на гюнейском диалекте. Лезгинский язык отличается большим количеством тюркских заимствований. По-видимому, еще в период арабского завоевания среди лезгин распространился ислам суннитского толка, однако имеются и шииты.

**Современное состояние этноса.** Лезгины, наряду с кумыками, являются наиболее урбанизированным этносом Дагестана — доля горожан среди них приблизилась к 50%. Очень высоки темпы прироста числа горожан; и в то же время сохраняется высокий уровень естественного прироста — в течение жизни одного поколения численность этноса увеличилась почти в 2,5 раза. В процессе урбанизации лезгины достаточно равномерно распределяются по отраслям народного хозяйства. Лезгины, как и кумыки, имеют высокую, по сравнению с другими коренными этносами Дагестана, долю лиц с высшим образованием, студентов, лиц, занятых умственным трудом. Занятия в сельском хозяйстве пока преобладают. Однако численность занятых в образовании, культуре, науке, управлении и финансах также достаточно велика, причем среди лезгин, в отличие от ряда других этносов Дагестана, наблюдалась тенденция к концентрации в этих наиболее престижных отраслях. Языковая и брачная ассимиляция лезгинам не угрожает.

### Лезгины

#### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: лезгияр

Языковая семья: северо-кавказская

Языковая группа: нахско-дагестанская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Дагестан

по географическим ареалам: юг Дагестана, бассейн р. Самур

Традиционный тип хозяйства: отгонное отгонное скотоводство, горно-долинное земледелие

Этнические соседи: азербайджанцы, табасараны, рутулцы, агулы

Преподавание на национальном языке: в Дагестане

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в % в %  
-----

1992/93 149 0.00 100.00

1993/94 152 1.97 98.03

учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в % в %  
-----

1992/93 193 28.50 71.50

1992/94 209 33.97 66.03

учебный Число учеников в  
год школах

с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 12592 0.00 100.00  
1993/94 14284 2.39 97.61

учебный Число учеников,  
год изучающих

нац. язык в городской в сельской  
как предметместности местности

-----  
1992/93 26857 18.99 81.01  
1993/94 28830 28.27 71.73

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
| нием на | льный язык  
| на национальном | изучают  
| языке | как предмет

учебный | ----- | -----  
год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93 | 85 0 85 | 139 93 158  
1993/94 | 94 114 94 | 138 115 150

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)  
1926 1937 1939

-----  
Всего 93049 10178996723

из них

в городах, % 4.01 4.80

в селах, % 95.99 95.20

1959 1970 1979 1989

-----  
Всего 114210 170494 202854 257270

из них

в городах, % 14.24 20.53 32.15 44.04

в селах, % 85.76 79.47 67.85 55.96

Возрастной состав

1959 1970 1979 1989

Дети до 14 лет	46.88	49.19	42.33	36.45
Трудоспособные	40.35	39.33	50.54	54.89
Старше трудосп.	7.87	6.88	7.13	8.66

#### Образовательный состав

1979 г., %

	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	13.20	7.80	17.90	7.00	15.60
начальное	33.20	30.20	35.90	23.60	37.10
неполное среднее	24.70	26.20	23.40	25.10	24.60
среднее	15.50	17.90	13.40	21.60	13.00
среднее спец.	7.00	8.60	5.70	9.90	5.90
неоконч.высшее	1.50	1.90	1.10	4.00	.50
высшее	4.90	7.40	2.60	8.80	3.30

1989 г., %

без образования	7.34	2.86	10.51	3.23	9.43
начальное	12.74	8.13	14.98	5.46	16.49
неполное среднее	20.46	18.38	18.59	16.17	20.39
среднее	38.69	36.64	33.21	37.49	32.85
среднее спец.	18.19	17.86	14.96	19.90	13.57
неоконч.высшее	2.59	3.04	1.62	4.17	.82
высшее	10.70	13.09	6.14	13.58	6.44

#### Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

родной свой	96.62	97.30	96.19	93.95	95.30
родной русский	2.23	2.26	2.90	4.50	4.00
родной др.	1.15	.44	.90	1.55	.70

#### Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

второй свой	.39	.47	.68	.40
второй русский	43.35	64.37	68.73	78.20
второй др.	2.99	1.83	1.83	.70

#### Занятое население

1979 1989

Всего занято	110445
физический труд	71.60
умственный труд	28.40
Отраслевой состав	
из них занято:	
в промышленности, %	21.91
в строительстве, %	8.38
в сельском и	
лесном хоз-ве, %	34.44

на пр-ях  
транспорта и связи, % 5.63  
в торговле и  
обществ. питании, % 5.55  
в жкх и бытовом  
обслуж., % 2.69  
в здравоохранении, % 4.38  
в сфере образования,  
науки, культуры, % 13.01  
в сфере управления, % 4.02

## КУМЫКИ

**Общие сведения.** По переписи 1989 г. в России 277,2 тыс. кумыков, в том числе в Дагестане — 84%, где они составляли менее 13%. Кумыки — третий по численности титульный этнос Дагестана, после аварцев и даргинцев. Компактно проживают в Хасавюртовском, Бабаюртовском, Кизилюртовском, Буйнакском, Ленинском, Каякентском и Кайтагском районах: в городах и селениях: Махачкала, Хасавюрт, Буйнакс, Избербаш и Дербент; кроме того, кумыки проживают в нескольких селениях Северной Осетии и Чечни. Таким образом, кумыки расселены достаточно дисперсно — узкой полосой вдоль побережья Каспия, в относительно равнинных районах Дагестана. Кумыки — один из двух титульных этносов Дагестана (наряду с ногайцами), язык которых относится не к кавказски, а к тюркским языкам, их кыпчакской ветви, что сближает его с татарским, башкирским, карачаевским, балкарским. Имеет диалекты: буйнакский, кайтагский, хасавюртовский. Литературный язык создан на базе буйнакского и хасавюртовского диалектов. По-видимому, с XIII-XIV вв. — мусульмане-сунниты.

**Современное состояние этноса.** Кумыки — один из наиболее продвинутых в социальном отношении титульных этносов Дагестана. Они имели в 1989 г. наибольшую среди них долю городского населения, наименьший уровень естественного прироста, самый высокий процент лиц, занятых умственным трудом, и один из наиболее высоких показателей по уровню образования. Отраслевой состав отражает исторические судьбы этноса. Кумыки слабо, по сравнению с другими этносами Дагестана, представлены в сельском хозяйстве, зато широко в — городских отраслях, и в первую очередь в науке, культуре, здравоохранении, транспорте, связи, торговле и общественном питании. Языковая и брачная ассимиляция не угрожает.

### Кумыки

#### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: къумукъ

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Дагестан

по географическим ареалам: центральные и северные районы Дагестана

Традиционный тип хозяйства: земледелие, отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, лакцы, аварцы, даргинцы, азербайджанцы

Преподавание на национальном языке: в Дагестане

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские

год на национальном языке в % в %

-----  
1992/93 69 1.45 98.55

1993/94 68 0.00 100.00

учебный Школы с изучением нац. городские сельские

год языка в кач. предмета в % в %

-----  
1992/93 150 47.33 52.67

1992/94 155 50.97 49.03

учебный Число учеников в  
год школах

с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 11957 .21 99.79  
1993/94 13139 0.00 100.00

учебный Число учеников,  
год изучающих  
нац. язык в городской в сельской  
как предметместности местности

-----  
1992/93 28612 24.27 75.73  
1993/94 30822 29.52 70.48

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
| нием на | льный язык  
| на национальном | изучают  
| языке | как предмет

учебный |-----|-----  
год |Всего | гор.| село | Всего | гор.| село  
-----|-----|-----|-----|-----|-----  
1992/93| 173 25 175 | 191 98 274  
1993/94| 193 0 193 | 199 115 286

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)  
1926 1937 1939

-----  
Всего 103925  
из них  
в городах,%  
в селах,%

1959 19701979 1989

-----  
Всего 132896 186690 225800 277163  
из них  
в городах,% 32.48 39.81 42.5145.35  
в селах,% 67.52 60.19 57.4954.65

Возрастной состав  
1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 42.81 46.40 40.19 37.12

Трудоспособные 40.23 44.01 52.50 53.72  
Старше трудосп. 7.90 7.32 7.31 9.16

Образовательный состав  
1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село  
без образования 13.00 7.60 17.70 10.50 14.70  
начальное 33.30 31.80 34.50 26.70 38.20  
неполное среднее 25.20 27.80 23.00 26.00 24.70  
среднее 14.50 16.80 12.40 17.70 12.00  
среднее спец. 8.40 8.90 8.00 10.20 7.10  
неоконч.высшее 1.40 1.60 1.30 2.60 .60  
высшее 4.20 5.50 3.10 6.30 2.70

1989 г., %

без образования 8.42 3.64 11.52 5.48 9.76  
начальное 13.51 10.28 14.41 9.00 15.48  
неполное среднее 24.21 23.69 21.00 20.80 23.61  
среднее 31.56 32.49 25.91 29.68 28.51  
среднее спец. 20.32 18.54 18.86 21.30 16.41  
неоконч.высшее 1.98 2.09 1.58 2.91 .86  
высшее 7.41 9.27 6.70 10.83 5.37

Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

-----  
родной свой 98.39 98.69 98.43 97.72 98.20  
родной русский 1.18 1.02 1.23 1.78 1.70  
родной др..43 .29 .34 .49 .10

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

-----  
второй свой .22 .18 .24 .20  
второй русский 57.42 72.73 74.67 87.00  
второй др..82 .60 .70 .40

Занятое население

1979 1989

-----  
Всего занято 117110  
физический труд 70.90  
умственный труд 29.10  
Отраслевой состав  
из них занято:  
в промышленности, % 19.31  
в строительстве, % 8.13  
в сельском и  
лесном хоз-ве, % 30.60  
на пр-ях



транспорта и связи, % 8.47  
в торговле и  
обществ. питании, % 7.75  
в жкх и бытовом  
обслуж., % 3.33  
в здравоохранении, % 6.81  
в сфере образования,  
науки, культуры, % 11.48  
в сфере управления, % 4.12

## **Малочисленные народы Дагестана**

### ***АГУЛЫ***

Агулы — малочисленный этнос, около 19 тыс. человек, 14 из которых проживают в непосредственной близости от рутульцев в труднодоступных горных долинах Курахского и Агульского районов. Мусульмане-сунниты, при сохранении доисламских верований и обрядов. Традиционные занятия — пашенное земледелие и скотоводство. Разговорные языки, помимо агульского, азербайджанский и лезгинский. Письменность на основе русской графики. Сказывается сильное влияние азербайджанской культуры. Невысокий процент городского населения — немногим более 1/3. Агульский язык признают родным 96,4% (1989 г.), при этом 82,4% свободно владеют русским.

### ***АНДО-ЦЕЗСКИЕ НАРОДЫ***

Автохтонными для Дагестана являются также андо-цезские народы (андийские — андийцы, ахвахцы, багулалы, ботлихцы, годоберинцы, каратинцы, тиндалы, чамалалы; цезские — цезы, гинухцы, гунзибцы, бежтинцы, хваршины), общая численность которых составляет 55-60 тыс. человек. По языку близки аварцам, по вероисповеданию — мусульмане-сунниты. Населяют замкнутые горные ущелья Дагестана.

### ***ЛАКЦЫ***

Самоназвание — лак. Лакцы в основном сосредоточены в центральной части Нагорного (южного) Дагестана; часть, переселившись на равнину, населяет Новолакский район вблизи границы с Чечней. Аварцы называли лакцев "тумал", даргинцы — "вулугуни", лезгины — "яхулва", русским в XVIII-XIX вв. лакцы были известны под названием "казикумухцы". Говорят на лакском языке, образуя отдельную подгруппу в составе нахско-дагестанских языков. Из других дагестанских языков ближе всего даргинскому. Лакский подразделяется на ряд диалектов: кумухский, вицхимский, шаднинский, вихлинский, аракульский, барткинский и др.

Лакцы являются потомками древнейших насельников Дагестана. Еще в трудах античных историков встречался этноним "леги", видимо, относившийся в предкам современных лакцев. В начале нашей эры и в раннем средневековье в сложении лакского этноса участвовали сарматские, гуннские и персидские элементы. С середины VII в. начинаются походы арабов на Дагестан. В это время лакцы исповедовали христианство, воспринятое из Византии через Грузию. Утверждение в Лакии ислама суннитского толка относится к XI-XII вв. К X в. относится появление у лакцев института шамхальства — формы политического феодального правления. В конце 30-х гг. XIII в. в Лакию проникают татаро-монголы, и в начале апреля 1240 г. Кумух был разрушен. В конце XIV в. Лакия подверглась нашествию Тимура. Усиление притязаний шамхалов на общинные земли привело в 1640 г. к изгнанию их из аула Кумух — одного из центров формирования этноса. После изгнания шамхалов, лакцы избирают себе правителя — "куклавчи". В 1712 г. казикумухский куклавчи получает титул хана Ширванского и Казикумухского. В 1812 г. Казикумухское ханство разделилось на Казикумухское и Кюринское. Казикумухское ханство официально вошло в состав России 12 июня 1820 г. В 1826 г. ханства объединились, а в 1839 г. разъединились вновь. В 1860 г. Казикумухское ханство было преобразовано в Казикумухский округ. Казикумухские ханы были в целом лояльны по отношению к царской администрации, однако многие низшие феодалы приняли участие в движении Шамиля.

Основу сельского хозяйства у лакцев составляло животноводство: в первую очередь отгонное овцеводство, развитие которого затруднялось нехваткой зимних пастбищ. Поэтому овец часто оставляли зимовать в горах на специальных хуторах. В 1910 г. на одну голову скота приходилось 0,16 дес. пастбищ и сенокосов, поэтому лакским узденям приходилось их арендовать. Немаловажную роль играло разведение крупного рогатого скота (в Казикумухском округе в 1889 г. — 21604 гол.). Земледелие было больше развито на равнине и в предгорьях; ведущие культуры: ячмень и кукуруза. В Лакии царил земельный голод. Такой крупный феодал, как Максуд Мустафа-оглы, например, владел всего 375 дес. земли. В среднем на один крестьянский дом приходилось 0,65 дес. земли (1897 г.), и на душу производилось около 16 кг. зерна, что составляло 0,69 месячной потребности. Часть сенокосов и вся пашня находились в частной (мульк) или вакуфной (общинной) собственности. Аренда предоставлялась, как правило, под 1/2 урожая. Огородничество было представлено небольшими грядками с луком, чесноком и петрушкой, имевшимися лишь в некоторых хозяйствах. "Садами", состоявшими в основном из дикорастущих плодовых деревьев было занято в сел. Умчукатль 0,6 дес., в сел. Цушар — 0,6 дес., в сел. Кукни — 0,1 дес. Вышеуказанные причины привели к тому, что значительная часть лакцев перешла к отходничеству, посреднической торговле и ремесленному производству на рынок: металлообработка (производство посуды, лужение, обработка драгметаллов), сукноделие, тканье паласов, гончарное дело (сел. Балхар), золотое и серебряное шитье (сел. Кумух и Балхар). В 1897 г. в Казикумухском округе насчитывалось золотых и серебряных дел мастеров 415, кузнецов — 136, сапожников — 197, работниц-сукноделов — 2558, лудильщиков — 1015, столяров — 39, каменщиков — 98. Наибольшего мастерства достигли лакцы в обработке драгоценных металлов. Мастера применяли насечку, чернь, гравировку, а с конца XIX в. — филигрань. Изготавливались серьги, пояса, ожерелья, браслеты, женские головные уборы и т.п. За 9-10 месяцев отхода хороший мастер зарабатывал около 1000 рублей. В таких условиях занятие сельским хозяйством теряло смысл.

Селения располагались по склонам гор. При строительстве в старину прежде всего учитывали оборонительный фактор. Дома делались в основном 2-этажные. На 1-м этаже находился скот, на 2-м, многокамерном, находились жилые помещения, снабженные небольшими лоджиями. Если существовал двор, его размеры не превышали 15-20 кв. м.

Верхушку общества составляли ханы, беки, чанка, каду, к ним примыкали "къуни къатри" — богатые независимые крестьяне, ниже стояли уздени (поставлявшие воинов или работников со своим продовольствием), раяты (крепостные, обязанные продовольственной или отработочной рентой) и лаги (рабы). Прослойка последних была невелика. В 1864 г. их насчитывалось 40 душ. Основу лакского общества составляла соседская община "джамаат", руководимая старейшинами.

Несмотря на то, что лакцы считались мусульманами, у них сохранился целый комплекс магических представлений и обрядов; культ огня, камней, обряды вызывания дождей и т.п. Из нартских сюжетов наиболее популярен цикл "Любовь нартов", с героем Бархху; особое значение придается священной горке (Вацилу). Фольклор представлен песнями, прежде всего лирическими, а также обрядовыми и бытовыми.

Письменность с XV в. по 1928 г. — на арабской графике; с 1928 по 1938 — на латинской; с 1938 — на русской. Один из наиболее урбанизированных этносов Кавказа — около 65% городского населения (в 1970 — 45%).

## **НОГАЙЦЫ**

Ногайцы — один из двух (наряду с кумыками) тюркоязычных народов Дагестана. Численность ногайцев на территории РФ — около 75 тыс. чел. Расселены дисперсно в

Южном Поволжье и на Северном Кавказе (Дагестан и др. республики). В Дагестане проживают в северной, равнинной его части. Говорят на ногайском языке, имеющем два основных диалекта: караногайский и кубанский. Литературный язык на основе караногайского диалекта, преобладающего в Дагестане. Письменность с XVIII в. на арабской графике, с 1928 — на латинской, с 1938 — на русской. Мусульмане-сунниты. Сформировались в XIII-XV вв. на основе тюркских и монгольских племен, кочевавших в Поволжских степях; основа консолидации — этнополитические процессы в Золотой Орде и Астраханском ханстве. Название получили по имени астраханского хана Ногая. На территории нынешнего Дагестана появились в XV в. В XVIII- XIX вв. неоднократно преследовались правительством России, с целью добиться откочевки за Урал. Основное традиционное занятие — кочевое и отгонное скотоводство. Письменность создана в 18 в. на основе арабской графики, в 20-е годы XX в. переведена на латинскую, в 1938 — на русскую графику. Фольклор — на основе общетюркской традиции — богатырские поэмы, обрядовая поэзия.

Состоят из нескольких территориальных групп. Один из наименее урбанизированных этносов не только на Кавказе, но и в России (ок. 18% городского населения). Доля горожан растет очень медленно. Идут определенные ассимиляционные процессы — 12% считают родным язык другой национальности. 86% свободно владеют русским языком. В конце 1980-х — начале 1990-х годов, в период подъема национального самосознания, в среде национальной интеллигенции ставился вопрос о создании единого национально-территориального образования (национального района) для ногайцев, который объединил бы все территории их концентрации.

### ***РУТУЛЬЦЫ***

Рутульцы — малочисленный народ — около 20 тыс. человек — 15 тыс. из которых проживают в южной горной части Дагестана, в Рутульском и Ахтынском районах; также проживают в пограничных районах Дагестана. Язык принадлежит к нахско-дагестанской группе, письменность на основе русской графики. Вероисповедание — мусульмане-сунниты с X-XI вв. Присоединены к России в 1812 г. Основные занятия — отгонное овцеводство и разведение крупного рогатого скота, а также пашенное земледелие. Слабоурбанизированный этнос — около 30% горожан. Рост городского населения произошел за последние 20 лет. 95% считают родным язык своей национальности, 80% свободно владеют русским.

### ***ТАБАСАРАНЫ***

Табасараны в основном проживают в юго-восточной части Дагестана (Хивский и Табасаранский районы). Они проживают в большей части селений по долинам рек Рубаса, Чирахчая и Каракойсу. Наиболее крупные из них: Хив, Кандик, Черо, Межгюль, Тураг, Тинит, Хучни, Аркит, Дюбе. Говорят на табасаранском языке нахско-дагестанской группы северокавказской семьи, имеющем северный и южный диалекты. Литературный язык создан на основе южного диалекта. Кроме русского, употребляют также азербайджанский (в Табасаранском районе) и лезгинский (в Хивском районе).

Предки современных табасаран населяют регион с древних времен. Они упоминаются в "Армянской географии" (VII в.) под именем "таваспар". По-видимому, уже в VIII в. с арабами к ним стал проникать ислам суннитского толка. До начала XIX в. на севере региона существовало феодальное образование во главе с кадиями (центр — сел. Зиль), а на юге

управляемое майсумами (центр — сел. Джерах). С присоединением к России был образован Кайтаго-Табасаранский округ. К концу 40-х годов XIX в. на территории Табасарана действовали отряды Хаджи-Мурата и Бек-Магомеда. В августе 1866 г. происходили кровопролитные столкновения табасаран с царскими войсками из-за нежелания платить в казну налоги; ряд селений был разрушен. Крепостное право в регионе было отменено только в 1913 г.

Основным занятием было земледелие, прежде всего производство зерновых: пшеницы, ячменя, проса, полбы. После присоединения к России стали выращивать кукурузу, а также овощи и картофель. В 1849 г. в южный Табасаран были впервые завезены семена гавайского табака, было развито производство шелка-сырца. В некоторых местах занимались садоводством, а в Хивском районе, где половину угодий составляли выгоны и пастбища, — овцеводством. Из ремесел выделялись резьба по дереву и камню, но особенно Табасаран славился ковроделием. Ковры местного производства, с чрезвычайно оригинальным и разнообразным орнаментом, славились в России и за ее пределами. Довольно засушливый климат часто приводил к неурожаям, что заставляло табасаран искать заработок на рыбных и нефтяных промыслах. Большинство селений древнего происхождения, первоначально они подразделялись на кварталы, заселенные одной или несколькими родственными группами — тухумами. Местоположение поселений определял прежде всего оборонительный фактор; в зависимости от рельефа местности они имели скученную, ступенчатую или свободную горизонтальную планировку. Дома строились из тесаного камня и были чаще 2-этажными (1-й этаж — хозяйственный, 2-й — жилой). На 2-м этаже имелись лоджии или галереи на аркаде, а с 60-х гг. XIX в. — навесные балконы. Все деревянные детали дома богато покрывались резьбой.

Общественная жизнь регулировалась в основном феодально-патриархальными институтами. Простонародье делилось на две категории: свободных узденей и крепостных райятов. Несмотря на значительную роль духовенства, сохранились пережитки язычества: наличие пиров, некоторых языческих обрядов и т.п.

В настоящее время табасараны — среднеурбанизированный по региональным меркам этнос — около 35% горожан, причем их доля в населении растет равномерно в послевоенное время (в 1959 г. — 8%, в 1970 — 15%). Родной язык своей национальности указали 98%; свободное владение русским — 80%.

## ***ЦАХУРЫ***

Общая численность цахуров — около 20 тыс., в том числе 5,5 тыс. в Дагестане. Основная территория расселения — Азербайджан. Свободно владеют азербайджанским и русским языком (ок. 90%). Живут в горных районах Рутульского района, в верховьях р. Самур. Основное занятие — отгонное скотоводство и горное богарное (неполивное) пашенное земледелие. Часто одному названию соответствуют два селения: зимнее и летнее, в зависимости от цикла выпаса скота. Алфавит — на латинской графике с начала 1930-х годов. Используется также арабская графика. Мусульмане-сунниты. Имеют очень низкую (22%) долю городского населения.

## **Кабардино-Балкария**

Кабардино-Балкария, наряду с Карачаево-Черкесией, объединяет в своем составе "на равных" в качестве титульных этносов представителей двух неродственных по языку народов — кабардинцев, относящихся к адыгской группе кавказской языковой семьи (около 50% населения республики) и балкарцев, принадлежащих к тюркской группе уральской языковой семьи (10%). Республика образована в 1922 г. как Автономная Область в составе РСФСР; в 1936 преобразована в АССР. С 1944 по 1957, в период депортации балкарцев, — Кабардинская АССР. С 1991 — нынешнее название.

Экономика Кабардино-Балкарии имеет аграрно-промышленную ориентацию. В то же время, Кабардино-Балкарская республика — это наиболее урбанизированная, после Северной Осетии, национальная республика Северного Кавказа. Доля горожан здесь превышает 60%, хотя и имеет в последние годы тенденцию к уменьшению. Республика принадлежит к относительно промышленно развитым, на фоне региона, субъектам Федерации. Более половины промышленной продукции в 1994 г. давали машиностроение, энергетика, цветная металлургия. Доля сырьевых и перерабатывающих отраслей невелика. По характеру производства республика не относится к сырьевым территориям. Видимо именно поэтому она испытывает очень значительные темпы падения промышленного производства, выделяющиеся даже на фоне крайне неблагоприятного Северо-Кавказского региона.

Темпы падения объемов производства несколько замедлились лишь к середине 1997 г. По этому показателю республика "уступает" лишь Чечне и Ингушетии. К настоящему времени объем промышленного производства составляет не более 30% от уровня 1990 г. В республике сохраняется положительный и достаточно высокий естественный прирост, однако он имеет тенденцию к уменьшению. По уровню безработицы республика также вышла на одно из первых мест как в регионе, так и в России в целом, более чем в два раза превзойдя общероссийский уровень. До начала массового спада производства города республики формировались нормально, не испытывая резких миграционных "выбросов" населения из сельской местности. В настоящее время происходит нарастающий миграционный отток населения из городов, как в села республики, так и в другие регионы страны. Крайне неблагоприятным является соотношение цен на основные продукты питания (равных средним по России) и средней заработной платой (в 2 раза ниже общероссийского уровня). Сравнительно невысокий уровень преступности, женского алкоголизма, детской смертности, заболеваемости детей раком свидетельствует о том, что кризисные явления в социальной сфере не приняли пока необратимого характера. В то же время отток городского населения является предвестником обострения социальной ситуации. Внешняя социальная стабильность достигалась за счет довольно высокой дефицитности республиканского бюджета. Расслоение населения в Кабардино-Балкарии происходило не такими высокими темпами, как в других регионах Кавказа. Например, индекс фондов (соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения) составлял в конце 1993 г. 8 раз (в Дагестане — 13 раз).

## **БАЛКАРЦЫ**

**Общие сведения.** Балкарцы (самоназв. — "таулу" — горец) — один из титульных этносов Кабардино-Балкарской Республики. Язык — карачаево-балкарский, относится к кыпчакской подгруппе тюркских языков, наряду с татарским, башкирским, ногайским и др. На территории Российской Федерации — около 80 тыс. человек, почти 90% которых проживают на территории Республики Кабардино-Балкария.

**Современное состояние этноса.** Несмотря на то, что балкарцы, в отличие от кабардинцев были депортированы, в послевоенные годы они отличались более высокой социальной мобильностью. В результате и доля лиц с высшим образованием, и доля горожан среди них к переписи 1989 г. была выше, чем среди кабардинцев. Однако, эти различия были несущественными; практически не различалась и отраслевая структура национальностей. Динамика естественного прироста типична для современной ситуации на Кавказе — еще недавно средневысокий положительный прирост в последние годы приближается к нулю. Языковая ассимиляция балкарцам не свойственна.

## **Балкарцы**

### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: малкъарлы, таулула

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Кабардино-Балкария

по географическим ареалам: северные склоны Главного Кавказского хребта

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство, земледелие

Этнические соседи: кабардинцы, осетины, черкесы, карачаевцы, русские

Преподавание на национальном языке: Кабардино-Балкария

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в % в %  
-----

1992/93 32 21.88 78.13

1993/94 25 28.00 72.00

-----  
учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в % в %  
-----

1992/93 63 69.84 30.16

1992/94 56 66.07 33.93

-----  
учебный Число учеников в  
год школах

с преподаванием в городской в сельской

на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 1610 12.80 87.20

1993/94 1805 14.52 85.48

-----  
учебный Число учеников,  
год изучающих

нац. язык в городской в сельской

как предмет местности местности  
-----

1992/93 10937 66.61 33.39  
 1993/94 11952 68.12 31.88

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
 | Школы с преподава- | Школы, где национа-  
 | нием на | льный язык  
 | на национальном | изучают  
 | языке | как предмет  
 учебный | ----- | -----  
год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
 1992/93 | 50 29 56 | 174 166 192  
 1993/94 | 72 37 86 | 213 220 201

Динамика численности на территории России  
 (по данным всесоюзных переписей)  
 1926 1937 1939

-----  
 Всего 33300 10845541916  
 из них  
 в городах, % 1.21 3.15  
 в селах, % 98.79 96.85

1959 1970 1979 1989

-----  
 Всего 35249529696182878341  
 из них  
 в городах, % 15.48 28.01 50.80 59.90  
 в селах, % 84.52 71.99 49.20 40.10

Возрастной состав  
 1959 1970 1979 1989

-----  
 Дети до 14 лет 45.94 43.63 33.70 30.15  
 Трудоспособные 38.76 43.22 57.01 58.78  
 Старше трудосп. 12.00 9.91 9.30 11.08

Образовательный состав  
 1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село  
 без образования 13.70 8.10 18.70 11.00 16.30  
 начальное 30.20 29.60 30.80 25.90 34.60  
 неполное среднее 21.70 24.40 19.30 21.50 22.00  
 среднее 19.20 21.60 17.00 21.50 16.90  
 среднее спец. 7.50 7.00 8.00 9.30 5.70  
 неоконч. высшее 1.80 1.70 1.90 2.60 1.00  
 высшее 5.90 7.60 4.30 8.20 3.50  
 1989 г., %



без образования 9.85 4.67 12.55 6.12 12.63  
 начальное 13.48 10.03 13.80 9.29 15.96  
 неполное среднее 19.70 18.93 16.22 16.22 19.45  
 среднее 34.23 34.57 26.61 32.09 28.01  
 среднее спец. 19.66 16.16 18.71 18.81 15.54  
 неоконч.высшее 3.08 2.98 2.50 3.46 1.67  
 высшее 12.45 12.65 9.60 14.02 6.73

Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

родной свой 98.26 98.36 97.97 95.33 98.30  
 родной русский 1.32 1.45 1.87 4.17 1.50  
 родной др..42 .19 .16 .50 .20

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

второй свой .30 .32 .46 .10  
 второй русский 73.88 78.11 80.29 87.20  
 второй др..85 .54 .69 .40

Занятое население

1979 1989

Всего занято 35422  
 физический труд 68.50  
 умственный труд 31.50  
 Отраслевой состав  
 из них занято:  
 в промышленности, % 24.85  
 в строительстве, % 8.98  
 в сельском и  
 лесном хоз-ве, % 21.94  
 на пр-ях  
 транспорта и связи, % 6.56  
 в торговле и  
 обществ. питании, % 8.36  
 в жкх и бытовом  
 обслуж., % 4.44  
 в здравоохранении, % 8.61  
 в сфере образования,  
 науки, культуры, % 11.52  
 в сфере управления, % 4.74

## КАБАРДИНЦЫ

**Общие сведения.** Кабардинцы — один из трех титульных этносов Кавказа, по языку относящихся к абхазо-адыгской группе иберийско-кавказских языков. Подавляющее большинство кабардинцев проживает на территории республики, где они составляют около половины населения. В научной и публицистической литературе высказывается мнение о том, что кабардинцы, черкесы и адыгейцы составляют единый этнос. Несомненно, что традиционная культура и язык у трех народов, особенно кабардинцев и черкесов, очень близки. Вместе с тем, необходимо учитывать, что разграничение областей общеадыгского этноса сложилось исторически; это проявилось не только в особенностях культуры, но и в этнополитической истории различных территориальных групп адыгского населения, в частности, в характере взаимодействия с Россией. Поэтому создание трех автономий в советское время прежде всего закрепило уже существовавшие различия, а затем уже послужило дополнительным этнообразующим фактором.

**Современное состояние этноса.** В силу определенных исторических причин, кабардинцы оказались доминирующим этносом среди адыгских народов Кавказа. Они имеют автономную республику с 1936 г., численно доминируют в ней, обладают развитой системой национальных школ, имеют возможность широко использовать средства массовой информации. Поэтому именно этот этнос в последние годы выступает в качестве центра возрождения общеадыгского единства. Этому способствуют школьные программы, работа республиканских научно-исследовательских и учебных институтов. По доле городского населения, уровню образования и отраслевому составу кабардинцы являются типичным среднеурбанизированным этносом: уровень естественного прироста среди них не столь высок, как среди ряда других народов Кавказа (ингушей). Двуязычие развито достаточно сильно, владение русским языком, особенно у городского населения — высокое. В то же время доля считающих родным язык своей национальности приближается к 100%; число национально-смешанных браков невелико. Определенную опасность для развития этноса представляет то, что он сосредоточен в одном из наиболее неблагоприятных с экономической точки зрения районов Северного Кавказа

### Кабардинцы

#### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: адыге

Языковая семья: кавказская

Языковая группа: абхазо-адыгская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Кабардино-Балкария, Северная Осетия

по географическим ареалам: северные и северо-восточные

(предгорные) районы Кабардино-Балкарии

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, балкарцы, грузины, осетины, карачаевцы

Преподавание на национальном языке: Кабардино-Балкария

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские

год на национальном языке в % в %

-----  
1992/93 115 15.65 84.35

1993/94 116 14.66 85.34

учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в % в %

-----  
1992/93 148 38.51 61.49

1992/94 147 40.82 59.18

учебный Число учеников в  
год школах  
с преподаванием в городской в сельской  
на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 16533 14.53 85.47

1993/94 19536 14.20 85.80

учебный Число учеников,  
год изучающих  
нац. язык в городской в сельской  
как предмет местности местности

-----  
1992/93 57601 50.77 49.23

1993/94 58791 50.44 49.56

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
| Школы с преподава- | Школы, где национа-  
| нием на | льный язык  
| на национальном | изучают  
| языке | как предмет

учебный | ----- | -----  
год | Всего | гор. | село | Всего | гор. | село

----- | ----- | ----- | ----- | ----- | ----- | -----

1992/93 | 144 134 146 | 389 513 312

1993/94 | 168 163 169 | 400 494 335

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

1926 1937 1939

-----  
Всего 139871 150279 161254

из них

в городах, % 1.24 4.96

в селах, % 98.76 95.04

1959 1970 1979 1989

-----  
Всего 200634 277435 318822 386055

из них

в городах, % 13.90 23.36 36.77 44.26

в селах, % 86.10 76.64 63.23 55.74

Возрастной состав  
1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 44.91 42.65 36.06 17.09  
Трудоспособные 38.10 44.63 55.27 30.47  
Старше трудосп. 11.83 9.51 8.66 52.45

Образовательный состав  
1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село  
без образования 12.90 7.40 17.80 8.00 15.70  
начальное 26.60 27.00 26.30 20.00 30.40  
неполное среднее 25.80 27.40 24.50 23.80 26.90  
среднее 20.90 23.10 18.80 26.50 17.70  
среднее спец. 7.50 6.70 8.20 10.40 5.80  
неоконч.высшее 1.30 1.50 1.10 2.50 .60  
высшее 5.00 6.90 3.30 8.80 2.90

1989 г., %

без образования 7.85 3.22 10.77 3.80 9.91  
начальное 10.71 8.55 10.87 5.86 12.95  
неполное среднее 22.60 21.45 19.82 17.37 23.24  
среднее 37.09 37.32 30.59 35.81 32.17  
среднее спец. 19.43 16.17 19.12 20.63 15.32  
неоконч.высшее 2.32 2.50 1.77 3.39 1.07  
высшее 9.71 10.80 7.06 13.14 5.34

Родной язык, %  
1959 1970 1979 1989 1994

-----  
родной свой 98.27 98.37 98.23 97.62 98.10  
родной русский 1.57 1.54 1.69 2.23 1.90  
родной др..16 .09 .09 .15 0.00

Владение языком, %  
1970 1979 1989 1994

-----  
второй свой .42 .31 .28 .30  
второй русский 71.57 76.91 78.08 81.30  
второй др..29 .22 .30 .10

Занятое население  
1979 1989

-----  
Всего занято 171321  
физический труд 69.50  
умственный труд 30.50  
Отраслевой состав

из них занято:  
в промышленности, % 26.94  
в строительстве, % 6.84  
в сельском и  
лесном хоз-ве, % 24.99  
на пр-ях  
транспорта и связи, % 6.31  
в торговле и  
обществ. питании, % 9.48  
в жкх и бытовом  
обслуж., % 2.71  
в здравоохранении, % 6.44  
в сфере образования,  
науки, культуры, % 11.52  
в сфере управления, % 4.78

### **Карачаево-Черкесия**

Карачаево-Черкесская Республика, бывшая Карачаево-Черкесская Автономная область Ставропольского края — расположена в западной части Северного Кавказа. 12 января 1922 г. была образована Объединенная Карачаево-Черкесская АО, разделенная в 1926 г. на Карачаевскую АО и Черкесский автономный округ. Последний в 1928 г. был преобразован в автономную область. В октябре 1943 г. Карачаевская область была ликвидирована, а население в значительной степени депортировано. В нынешних границах как автономная область в составе РСФСР была восстановлена в 1957 г. В 1991 решением Верховного Совета республики преобразована в республику в составе РФ.

Карачаево-Черкесия является титульной для двух этносов Северного Кавказа. Однако их общая численность в республике по переписи 1989 г. лишь немногим превышала 40%, причем более 30% составляли карачаевцы, и лишь около 10% черкесы. Народное хозяйство Карачаево-Черкесии носит аграрно-индустриальный характер. По переписи населения 1989 г., доля городского населения не достигала и 50%, а в дальнейшем уменьшалась. Численность занятых в промышленности в 1989 г. лишь на четверть превышала число занятых в сельском хозяйстве; в дальнейшем эти показатели сближались, за счет падения численности занятых в промышленности. Среди отраслей промышленности преобладают химическая, пищевая, машиностроение. Народное хозяйство республики характеризовалось высокими темпами спада промышленного производства, который составил к 1995 г. более 60% от уровня 1990 г. (физический объем промышленной продукции — 38%) — типичный показатель для национальных республик Северного Кавказа. Причины столь резкого спада производства коренятся не только в значительном сокращении прежнего общесоюзного рынка и нарушении хозяйственных связей, но и в неконкурентоспособности значительной части изделий, которые теоретически могли бы иметь спрос, (например, холодильные установки, деловая древесина и лесопиломатериалы). С 1995 г. прослеживается некоторая стабилизация и даже прирост уровня промышленного производства (в первой половине 1997 г.)

Особенностью Карачаево-Черкесии, выделяющей ее среди всех территорий Северного Кавказа, являются очень высокие темпы приватизации. В 1993 г. Карачаево-Черкесия относилась к регионам с невысоким уровнем безработицы; однако было ясно, что интенсивный прирост безработицы неизбежен. Уже в 1997 г. уровень безработицы в республике был в 1,5 раза выше общероссийского, хотя уступал показателям по Дагестану, Кабардино-Балкарии, и тем более по Чечне и Ингушетии. Потребность в работниках на октябрь 1994 г. составляла около 600 чел., а число незанятых лиц, ищущих работу,

превышало 4 000 чел. К 1997 г. это соотношение изменилось несущественно; видимо, население не обращается в службу занятости, ввиду бесперспективности. С 1994 по 1997 г. Карачаево-Черкесия входит в число субъектов Федерации с неблагоприятным сочетанием уровня цен и заработной платы. Стоимость основных продуктов питания составляла за этот период 85-92% от среднероссийского уровня, а заработная плата — всего 56 %.

Еще в 1992-93 гг. социальная и демографическая ситуация в республике была в целом благоприятной — сохранялся положительный, хотя и не очень высокий естественный прирост, уровень преступности, детской смертности, разводимости, заболеваемости детей раком были относительно невелики и не принимали экстремальных значений. Однако уже в конце 1993 — начале 1994 г. наметились быстрые негативные изменения. Рождаемость за 1993 г. сократилась более чем в 2 раза. К 1997 г. республика имела практически нулевой естественный прирост населения. В республике сложилась одна из наиболее неблагоприятных в стране эпидемиологических ситуаций — заболеваемость сифилисом и инфекционным гепатитом в 1993-94 гг. в 2-3 раза превышала общероссийский уровень; одними из наиболее высоких в России были темпы прироста уровня безработицы. При сохранении нынешних тенденций социально-экономического развития, складывание взрывоопасной ситуации в республике неизбежно.

## **КАРАЧАЕВЦЫ**

**Общие сведения.** Карачаевцы (самоназвание — карачайлы) — народ родственный балкарцам, и говорящий на общем карачаево-балкарском языке. Карачаевцы — самый западный тюркоязычный титульный этнос Кавказа, отделены от балкарцев вершиной Эльбруса. Карачаево-балкарский язык относится к кыпчакской подгруппе тюркских языков. Расселены преимущественно в Карачаево-Черкесской Республике (более 85%), где составляют около 30% населения, главным образом в Карачаевском и Малокарачаевском районах, а также в ряде населенных пунктов Зеленчукского, Прикубанского и Урупского районов.

**Современное состояние этноса.** Карачаевцы — относительно немногочисленный (150 тыс.) слабоурбанизированный этнос — лишь каждый третий из них проживает в городе, хотя темпы прироста городского населения очень высоки (удвоение — за двадцать лет — с 1970 по 1990, при том что численность всего этноса выросла за это время на 40%). Уровень рождаемости у карачаевцев выше, чем у черкесов и представителей других этносов республики. В то же время он не так высок, как, например, у чеченцев или ингушей и постоянно уменьшается, особенно в современных кризисных условиях. Карачаевцы более широко представлены в сфере физического труда, чем черкесы, однако доля лиц с высшим образованием и темпы ее прироста свидетельствуют о том, что происходит сближение уровней представительства различных национальностей в наиболее престижных сферах труда. По данным переписи 1989 г., доля занятых в сельском хозяйстве среди карачаевцев в полтора раза выше, чем среди черкесов; их представительство в промышленности примерно пропорционально численности, а в интеллектуальных сферах и в торговле черкесы пока сохраняют неоспоримое преимущество. Ни языкового, ни брачного взаимопроникновения между карачаевцами и черкесами не происходит. Доля национально-смешанных браков невелика, почти 99% считают родным язык своей национальности. Языком межнационального общения является русский.

У Карачаево-Черкесии гораздо больше шансов избежать возможных межэтнических конфликтов под влиянием экономических причин, чем у большинства соседних территорий с многонациональным населением. В пользу этого говорит достаточно высокий

промышленный потенциал, завершающийся демографический переход среди основных этносов республики, относительно спокойные темпы урбанизации.

### **Карачаевцы**

#### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: карачайлы, кърачайлыла

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Карачаево-Черкесия

по географическим ареалам: южные горные районы Карачаево-Черкесии

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, черкесы, балкарцы, абхазы

Преподавание на национальном языке: Карачаево-Черкесия

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские  
год на национальном языке в % в %

-----  
1992/93 0 0.00 0.00

1993/94 0 0.00 0.00

-----  
учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
год языка в кач. предмета в % в %

-----  
1992/93 96 30.21 69.79

1992/94 108 35.19 64.81

-----  
учебный Число учеников в  
год школах

с преподаванием в городской в сельской

на нац.яз. местности местности

-----  
1992/93 0 0.00 0.00

1993/94 0 0.00 0.00

-----  
учебный Число учеников,  
год изучающих

нац. язык в городской в сельской

как предмет местности местности

-----  
1992/93 22774 20.43 79.57

1993/94 24681 33.63 66.37

-----  
Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
| Школы с преподава- | Школы, где национа-

| нием на | льный язык

| на национальном | изучают

языке   как предмет						
учебный ----- -----						
год  Всего   гор.  село   Всего   гор.  село						
----- ----- ----- ----- ----- ----- -----						
1992/93  0 0 0   237 160 270						
1993/94  0 0 0   229 218 234						

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)  
1926 1937 1939

-----  
Всего55116 10845574500  
из них  
в городах,% 3.19 6.35  
в селах,% 96.81 93.65

1959 19701979 1989

-----  
Всего70537 106831 125792 150332  
из них  
в городах,% 9.62 15.52 25.1332.56  
в селах,% 90.38 84.48 74.8767.44

Возрастной состав  
1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 43.64 35.50 31.77  
Трудоспособные 43.95 55.72 57.22  
Старше трудосп. 8.98 8.78 11.01

Образовательный состав  
1979 г.,%

Все Мужчины Женщины Город Село					
без образования 16.90 9.90 23.20 10.80 18.80					
начальное 27.90 27.40 28.40 21.30 30.00					
неполное среднее 19.90 22.40 17.60 19.20 20.10					
среднее 22.40 24.60 20.40 26.10 21.30					
среднее спец. 5.40 6.20 4.60 8.00 4.50					
неоконч.высшее 1.50 1.60 1.40 3.30 .90					
высшее 6.00 7.90 4.40 11.30 4.40					

1989 г.,%

без образования 10.56 4.23 14.15 6.33 10.87					
начальное 13.69 10.38 13.84 7.61 14.38					
неполное среднее 18.24 17.58 14.99 14.23 17.20					
среднее 40.73 39.96 32.83 34.43 37.12					
среднее спец. 13.94 12.32 12.48 14.70 11.30					
неоконч.высшее 2.85 2.68 2.40 4.91 1.39					
высшее 12.36 12.84 9.31 17.79 7.74					



Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

-----  
родной свой 98.10 98.89 98.44 97.74 98.40

родной русский .82 1.05 1.47 2.10 1.60

родной др. 1.09 .05 .09 .16 0.00

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

-----  
второй свой .32 .33 .36 .20

второй русский 67.99 75.97 79.78 89.00

второй др..40 .19 .25 .30

Занятое население

1979 1989

-----  
Всего занято 68234

физический труд 73.40

умственный труд 26.60

Отраслевой состав

из них занято:

в промышленности, % 25.51

в строительстве, % 5.91

в сельском и

лесном хоз-ве, % 36.94

на пр-ях

транспорта и связи, % 3.46

в торговле и

обществ. питании, % 9.05

в жкх и бытовом

обслуж., % 2.62

в здравоохранении, % 4.99

в сфере образования,

науки, культуры, % 8.90

в сфере управления, % 2.62

## **ЧЕРКЕСЫ**

**Общие сведения.** Черкесы — один из трех адыгских титульных народов северного Кавказа (см. статьи Кабардинцы и Адыгейцы). Численность на территории РФ — около 50 тыс. чел., из них 80% проживают на территории Карачаево-Черкесской Республики, где они составляют около 10% населения. Этногенез и традиционная культура, а в значительной степени и язык, общие с другими адыгскими народами. Многие исследователи, а также значительная часть населения, считают всех адыгов единым этносом. Различия между ними касаются в основном их этнополитических судеб, и прежде всего отношений к российской колонизации. В некоторых источниках XIX в. черкесами назывались все адыги; под этим этнонимом часто объединяются все адыги эмиграции 60-х годов XIX в. (мухаджиры). Современные черкесы — западная ветвь общеадыгского этноса, наряду с адыгейцами.

**Современное состояние этноса.** Черкесы на территории России — относительно небольшой по численности этнос. Доля горожан среди черкесов относительно невелика и не достигает 40%, однако она выросла почти в 4 раза с 1959 по 1989 гг. и в полтора раза с 1970 по 1989 гг. Уровень естественного прироста в начале 90-х годов был достаточно высок по сравнению с большинством регионов России; однако среди коренных народов Кавказа черкесы по этому показателю находились на одном из последних мест (в отличие от своих ближайших этнических родственников — кабардинцев); более того, черкесов затронуло общее очень быстрое падение рождаемости, охватившее население республики с 1993 г.

Численность лиц с высшим образованием, так же как численность студентов, находятся на среднем для титульных этносов России уровне, причем численность студентов уже в начале 90-х годов имела тенденцию к уменьшению. Данные об отраслевом составе занятого населения черкесской национальности а также о численности занятых умственным и физическим свидетельствуют об отсутствии существенных диспропорций в развитии этноса: черкесы равномерно распределены по различным отраслям народного хозяйства, с небольшим креном в сторону торговли, сферы обслуживания, образования, культуры и т.д.

Таким образом, в отличие от большинства титульных этносов Северного Кавказа, социально-демографическое развитие черкесского этноса не содержит в себе признаков неизбежного в ближайшее время кризиса. Показатели выбора родного языка, а также невысокая доля межнациональных браков, свидетельствуют о высокой устойчивости.

В начале 1990 г., в условиях резкого всплеска национального самосознания, в Карачаево-Черкесии была создана организация "Адыгэ-хасэ". Поскольку черкесы и прежде не были ущемлены в социальном и культурном отношении, деятельность общества поначалу сосредоточилась на идее всемирного черкесского единства, критике истории и итогов Кавказской войны, негативных "привнесенных" социальных явлений: повального пьянства, хулиганства и т.п. В обстановке нарастания сепаратистских тенденций, особенно со стороны карачаевцев и русских, черкесские депутаты провозгласили в конце 1991 г. создание своей республики (в настоящее время данный вопрос снят с повестки дня). По данным социологического исследования, проведенного в 1996-97 гг. среди всех адыгских народов Кавказа, именно черкесы чаще всего подчеркивали единство адыгского этноса — более 90% ответивших (среди кабардинцев — немногим более 60%).

## **Черкесы**

### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: адыгэ

Языковая семья: северо-кавказская

Языковая группа: абхазо-адыгская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Карачаево-Черкесия

по географическим ареалам: долины рек Тиберда, Большой и Малый Зеленчук

Традиционный тип хозяйства: оседлое скотоводство, земледелие

Этнические соседи: карачаевцы, кабардинцы, русские, абхазы, балкарцы

Преподавание на национальном языке: Карачаево-Черкесия

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские

год на национальном языке в % в %

-----

1992/93 10 0.00 100.00  
 1993/94 11 0.00 100.00

учебный Школы с изучением нац. городские сельские  
 год языка в кач. предмета в % в %

-----  
 1992/93 26 61.54 38.46  
 1992/94 38 47.37 52.63

учебный Число учеников в  
 год школах  
 с преподаванием в городской в сельской  
 на нац.яз. местности местности

-----  
 1992/93 1126 0.00 100.00  
 1993/94 1419 0.00 100.00

учебный Число учеников,  
 год изучающих  
 нац. язык в городской в сельской  
 как предмет местности местности

-----  
 1992/93 5499 18.24 81.76  
 1993/94 5662 24.87 75.13

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

-----  
 | Школы с преподава- | Школы, где национа-  
 | нием на | льный язык  
 | на национальном | изучают  
 | языке | как предмет

учебный |-----|-----  
 год |Всего | гор.| село | Всего | гор.| село  
 -----|-----|-----|-----|-----|-----  
 1992/93| 113 0 113 | 212 63 450  
 1993/94| 129 0 129 | 149 78 213

Динамика численности на территории России  
 (по данным всесоюзных переписей)  
 1926 1937 1939

-----  
 Всего 65057823885642

из них

в городах, % 26.81 7.95

в селах, % 73.19 92.05

1959 1970 1979 1989

-----  
 Всего 28986383564457250764

из них

в городах, % 14.07 18.84 28.32 36.13

в селах, % 85.93 81.16 71.68 63.87

Возрастной состав

1959 1970 1979 1989

-----  
Дети до 14 лет 39.26 33.50 30.53

Трудоспособные 44.77 57.24 58.34

Старше трудосп. 9.13 9.26 11.14

Образовательный состав

1979 г., %

Все Мужчины Женщины Город Село

без образования 13.60 7.70 19.00 5.00 16.10

начальное 24.60 24.30 24.80 12.50 28.10

неполное среднее 24.50 27.30 22.10 23.40 24.90

среднее 22.30 24.80 19.90 33.40 19.00

среднее спец. 8.10 7.80 8.50 11.90 7.00

неоконч.высшее 1.20 1.20 1.20 3.20 .70

высшее 5.70 6.90 4.50 10.60 4.20

1989 г., %

без образования 7.83 2.84 10.86 2.26 9.70

начальное 10.95 8.26 11.19 3.61 13.31

неполное среднее 19.77 19.13 16.24 13.82 19.82

среднее 39.07 39.51 30.51 37.33 33.44

среднее спец. 20.07 16.55 19.17 22.37 15.34

неоконч.высшее 2.30 2.14 1.97 3.88 1.01

высшее 12.09 11.57 10.06 16.74 7.38

Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

-----  
родной свой 91.89 93.49 92.78 91.55 81.10

родной русский 5.07 4.02 4.59 5.22 3.70

родной др. 3.04 2.49 2.62 3.23 15.20

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

-----  
второй свой .96 .75 .68 .40

второй русский 70.77 70.93 77.22 85.90

второй др. 1.03 .96 1.11 .90

Занятое население

1979 1989

-----  
Всего занято 25468

физический труд 67.90

умственный труд 32.10  
 Отраслевой состав  
 из них занято:  
 в промышленности, % 27.18  
 в строительстве, % 8.25  
 в сельском и  
 лесном хоз-ве, % 23.90  
 на пр-ях  
 транспорта и связи, % 6.39  
 в торговле и  
 обществ. питании, % 10.54  
 в жкх и бытовом  
 обслуж., % 2.60  
 в здравоохранении, % 4.72  
 в сфере образования,  
 науки, культуры, % 12.37  
 в сфере управления, % 4.06

## **Северная Осетия**

Республика Северная Осетия - Алания — одна из небольших по территории и населению республик РФ. Создана в 1924 г. как автономная область, с 1936 г. — автономная республика в составе РФ. Является наиболее урбанизированной из национальных республик Северного Кавказа. Это проявляется и в отраслевой структуре населения, которая свидетельствует об аграрно-индустриальном характере республики. По доле занятых в промышленности она уступает индустриальным областям Центральной России, но зато превосходит все "этнические" территории Северного Кавказа. Отличительной особенностью отраслевого состава населения республики является высокая доля занятых в сфере обслуживания. Это свидетельствует не столько о развитой инфраструктуре, сколько о значительной скрытой безработице.

В структуре промышленности преобладают пищевая и мукомольная отрасли, а также переработка цветных металлов (медь, цинк). Энергетика и машиностроение дают лишь 25% стоимости промышленной продукции (1994 г.). Хотя сырьевые отрасли и играют в республике заметную роль, однако в целом Северная Осетия не является сырьевой республикой, то есть не может строить свой бюджет преимущественно на этой отрасли. В ней были развиты производства, связанные с обслуживанием внутрисоюзного рынка, в значительной степени — ВПК. Именно поэтому здесь наблюдается один из самых существенных в России спад уровня промышленного производства — в 1994 г. ее физический объем составил 36% от уровня 1990. До 1994 года ежегодный спад промышленного производства составлял в среднем около 30% в год; после этого он несколько замедлился и составляет по данным на конец 1997 г. в среднем 15-19% в год. Спад коснулся в первую очередь ключевых для экономики республики отраслей — электронной, швейной, горнодобывающей промышленности, производства стройматериалов. В последние годы происходит и быстрый спад продукции сельского хозяйства — поставщика сырья для пищевой (мясной и молочной) промышленности. Приватизация, как в промышленности, торговле и транспорте, так и в сельском хозяйстве, идет чрезвычайно медленно — в течение

1993 г. удовлетворено только 15% заявок на приватизацию (29 предприятий); реорганизовано 20% сельскохозяйственных предприятий (17).

Миграционный прирост в Осетии весьма неустойчив и определяется этнополитической ситуацией в самой республике и на соседних территориях (Грузия, Ингушетия и т.д.). В 1991 г. наблюдался интенсивный миграционный приток, а в 1992 г. миграционный отток.

Несмотря на то, что в республике есть многие предпосылки для обострения социальной ситуации, показатели, характеризующие степень благополучия социальной среды, говорят о том, что ее разбалансировка пока не наступила. Так, уровень преступности находится на среднем для России уровне и практически не увеличивается; женский алкоголизм, разводимость также относительно невелики. Низкие показатели заболеваний детей раком говорят об относительно благоприятной экологической среде. При этом уровень укорененности населения, измеряемый долей лиц, родившихся в данном населенном пункте, среди проживавших в нем на момент проведения переписи населения, — низок. Видимо, осетинам удавалось сохранить элементы традиционного социального контроля и в условиях значительной миграции за счет того, что миграция происходила в основном в пределах территории основного расселения осетинского этноса.

В условиях постоянного падения производства и относительно невысокой доли сельского населения в республике удастся сохранить один из самых низких в России, и самый низкий среди национальных регионов северного Кавказа, уровень безработицы, хотя и спрос на рабочие руки также очень низок. Сохранению стабильности в республике способствует низкий естественный прирост, который после 1995 г. стал отрицательным. Хотя длящийся уже почти полтора десятилетия конфликт между осетинским, ингушским и русским населением по поводу земель к северу от Владикавказа на первый взгляд вызван внешними причинами (последствиями депортации ингушского населения в 40-е годы и последующей непродуманной политикой в этом регионе), однако не в меньшей степени ситуация определяется и внутренним социально-экономическим напряжением в самой республике. Таким образом, в Северной Осетии постоянно накапливается база для социальной напряженности. В то же время, у республики есть более реальный шанс позитивного социально-экономического развития, чем у большинства национальных регионов Кавказа. Этому ее высокий научный и производственный потенциал. Станет ли эта возможность реальностью — во многом определяется экономической политикой. К сожалению, ее тенденции на данный момент не дают оснований для оптимизма.

## О С Е Т И Н Ы

**Общие сведения.** Осетины населяют центральную часть Кавказа по обе стороны Главного Кавказского хребта. Ответвление Главного Кавказского хребта, идущее от горы Сангутч-хох к юго-востоку, делит ареал расселения осетин на две части: северную и южную. Северная Осетия является частью РФ (Республика Северная Осетия-Алания). Южная Осетия входит в состав Республики Грузия (столица — г. Цхинвал). Язык осетин принадлежит к иранской ветви индоевропейских языков, хорезмийскому, сакскому и согдийскому, а также языкам древних скифов и сарматов; включает два диалекта: иронский (восточный) и дигорский (западный), соотносящиеся по численности носителей как 4:1. Основная литература — на иронском диалекте.

**Современное состояние этноса.** Осетины в настоящий момент — средний по численности этнос, выделяющийся среди других титульных этносов Северного Кавказа высокой долей горожан и лиц с высшим образованием, а также низким естественным приростом, свидетельствующим о завершенности в целом демографического перехода. В то же время, в отличие от большинства этносов России, очень высокая доля студентов,

характерная для осетин, не только не уменьшалась в начале 90-х годов, но и имела тенденцию к росту. Это может служить дополнительным источником социальной напряженности в республике, поскольку порождает проблему занятости интеллигенции.

Своеобразна динамика отраслевого состава занятого населения среди осетин. Численность занятых в промышленности уже по крайней мере в течение 25 лет превышает численность занятых в сельском хозяйстве. Однако одновременно шло перераспределение трудовых ресурсов из сельского хозяйства, промышленности, обслуживания в сферы образования, культуры, науки, управления, здравоохранения. Для республики с преобладанием населения титульной национальности это, конечно, представляет в нынешних условиях существенную проблему. Для осетин характерно почти поголовное русско-осетинское двуязычие и хорошее знание русского языка, при том что абсолютное большинство считают родным язык своей национальности или свободно владеют им в качестве второго. Число национально-смешанных браков выше, чем среди большинства других этносов Северного Кавказа, однако оно не угрожает целостности осетинского этноса.

### **Осетины**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: ирон, дигорон

Языковая семья: индоевропейская

Языковая группа: иранская

Конфессиональная принадлежность: ислам, православие

Расселение в РФ

по административным единицам: Северная Осетия, Карачаево-Черкесия

по географическим ареалам: Центральная часть Большого Кавказского хребта

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, ингуши, чеченцы, балкарцы, кабардинцы

Преподавание на национальном языке: Северная Осетия, Кабардино-Балкария

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	62	0.00	100.00
1993/94	62	0.00	100.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	137	56.93	43.07
1992/94	137	61.31	38.69

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	5418	0.00	100.00
1993/94	5916	0.00	100.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	56471	64.42	35.58
1993/94	54232	62.94	37.06

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

	Школы с преподава- нием на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
учебный год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	87	0	87	412	466	341
1993/94	95	0	95	396	406	379

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
-----				
Всего	157348	173260	195802	
из них				
в городах, %	9.44		23.73	
в селах, %	90.56		76.27	
	1959	1970	1979	1989
-----				
Всего	247834	313458	352080	402275
из них				
в городах, %	35.57	54.76	61.72	66.20
в селах, %	64.43	45.24	38.28	33.80

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	35.25	31.51	28.11	26.60
Трудоспособные	41.26	49.72	60.44	58.13
Старше трудосп.	10.43	10.56	11.45	15.27

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	11.99	5.88	15.08	7.00	16.96
начальное	16.68	16.01	13.77	10.63	22.06



неполное среднее	25.63	26.15	19.71	21.44	25.12
среднее	27.15	25.23	23.15	26.63	19.89
среднее спец.	15.19	11.31	15.53	15.75	9.68
неоконч.высшее	3.36	3.22	2.77	4.03	1.20
высшее	12.42	12.19	9.99	14.52	5.09

1989 г., %

без образования	6.38	2.72	7.90	3.53	9.20
начальное	10.37	8.66	8.91	5.88	14.65
неполное среднее	20.91	19.59	15.98	15.99	21.20
среднее	34.69	32.75	26.29	29.03	30.15
среднее спец.	23.85	17.13	23.06	22.32	15.92
неоконч.высшее	3.80	3.41	3.04	4.13	1.37
высшее	18.02	15.74	14.83	19.12	7.51

Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

родной свой	94.73	94.41	94.02	93.20	93.20
родной русский	5.03	5.39	5.78	6.43	6.50
родной др.	.24	.20	.19	.36	.30

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

второй свой	1.61	1.27	1.05	1.20
второй русский	82.51	80.80	83.20	83.70
второй др.	.86	.57	.95	3.20

Занятое население

1979 1989

Всего занято	175033	198810
физический труд	66.00	61.70
умственный труд	34.00	38.30

Отраслевой состав

из них занято:

в промышленности, %	30.16	28.06
в строительстве, %	8.81	9.65
в сельском и лесном хоз-ве, %	18.73	15.36
на пр-ях транспорта и связи, %	6.38	7.14
в торговле и обществ. питании, %	10.33	10.02
в жкх и бытовом обслуж., %	3.06	3.64
в здравоохранении, %	6.06	7.26
в сфере образования, науки, культуры, %	11.44	13.34

**Чечня и Ингушетия*****Социально-экономическая характеристика республик***

Чеченская республика (Ичкерия) и республика Ингушетия образовались в 1991 г. в результате разделения Чечено-Ингушской АССР. Чечено-Ингушская АССР была единственной национальной автономией России, объединявшей в качестве титульных два народа, языки которых принадлежат к одной и той же нахско-вейнахской группе кавказско-иберийских языков.

Чеченская автономная область была создана в составе РСФСР в 1922 г., в 1924 г. — Ингушская АО (первая столица — г. Владикавказ). В 1934 г. они были объединены в Чечено-Ингушскую Автономную область, получившую статус автономной республики в составе РСФСР по Конституции 1936 г. С 1944 по 1957 год была расформирована в связи с депортацией чеченцев и ингушей; в 1957 г. — восстановлена.

Республики относятся к наиболее неблагополучным в социально-экономическом отношении регионам России, причем это неблагополучие проявлялось давно, и закладывалось общими тенденциями социального и экономического развития региона. Общий спад промышленного производства по обеим республикам в течение 1993г. превысил 60%, при среднем показателе по России 16%, а по Северо-Кавказскому региону — 30%. Тенденции двух последних лет показывают, что в Ингушской республике этот спад продолжается. Так, в 1 полугодии 1997 г. по сравнению с 1 полугодием 1996 г., он составил около 27%. Обе территории еще до начала экономического спада отличались незначительной долей городского населения, низким уровнем развития промышленности и очень высокими показателями естественного прироста. Более двух третей промышленного производства приходилось на долю топливной отрасли, которая в очень большой степени зависит от поставщиков и потребителей в РФ. С начала 90-х годов в обеих республиках наблюдался очень высок миграционный отток из городов "некоренного" населения, то есть наиболее квалифицированных специалистов, на которых держались немногочисленные предприятия республик (в основном — нефтегазовая промышленность).

Республики отличались катастрофическим спадом сельскохозяйственного производства — в 2,5 раза в пищевой промышленности за 1993 г. и почти в 2 раза в животноводстве. Производство основных сельскохозяйственных культур (зерновых) за год уменьшилось на 30-40%, несколько выросло производство сахарной свеклы и подсолнечника, что ни в коей мере не компенсировало общего падения сельхозпроизводства. Особенно сильно в тот период пострадала Ингушетия, в которую вошли наименее развитые в экономическом отношении районы Чечено-Ингушской АССР.

Традиционно Чечено-Ингушская республика отличалась очень высоким уровнем текучести рабочей силы в промышленности, что говорит о давно складывавшемся неблагополучии в развитии трудовой ситуации. Официальные данные по безработице были явно неполны, особенно по Чеченской республике, однако очевидно, что уровень её очень высок. Так, в Чечне по состоянию на конец 1993 г. было зарегистрировано менее 4 тыс. человек, ищущих работу, при среднесписочной численности занятого населения около 224 тыс. чел. Однако в течение 1993 г. численность занятого населения сократилась на 16%, а число отправленных в отпуска без сохранения содержания в конце 1993 г. превысила 16 тыс. чел. В некоторых отраслях сокращение занятости составило 2/3 или даже 3/4 (заготовительные организации, строительство, наука, культура). В Ингушской республике в 1996-1997 гг. наметилась некоторая стабилизация уровня безработицы.

Обе республики, и в особенности Чечня, характеризовались устойчивостью традиционного образа жизни. Это проявлялось в ряде социально-демографических

показателей. Так, детская смертность была одной из самых высоких среди федеральных территорий России, что частично объясняется сохранением традиционного режима воспроизводства, частично — неудовлетворительным уровнем медицинского обслуживания. Видимо, только благодаря сохранению элементов традиционного уклада в семье заболеваемость детей раком, уровень разводимости низки. В то же время в городах действовал такой "фактор риска" как высокая доля мигрантов, что объяснялось миграционным притоком некоренного населения, составившего в 60-80 годы XX века костяк основных отраслей промышленности.

Таким образом, взрывоопасная ситуация в республиках сложилась исторически, и экстренные меры, предпринятые в начале 90-х годов с целью смягчить этносоциальную напряженность, не привели к желаемым результатам. Так, Чеченская республика оставалась одним из немногих субъектов Федерации, где рост заработной платы в течение 1993 г. опережал рост цен. При этом сокращалась реализация основных продуктов питания и резко возрастал размер сбережений, что говорит о нараставшем расслоении общества.

Тяжелая экономическая ситуация сложилась и в Ингушетии. Так, в 1997 г. цены на основные потребительские товары были примерно равны средним по России, а зарплата составляла 56-58%, причем сохраняется тенденция к понижению ее относительного уровня.

## ИНГУШИ

**Общие сведения.** Ингуши (самоназвание — галгаи) населяют в основном территорию Ингушетии (Малгобекский, Назрановский, Сунженский районы), а также Пригородный район Северной Осетии. Говорят на ингушском языке нахско-дагестанской языковой группы, входящим в нее вместе с чеченским языком.

**Современное состояние этноса.** Ингуши — относительно небольшой по численности этнос, они в 4 раза уступают чеченцам. Уровень естественного прироста у обоих этносов высок. Несмотря на то, что территория основного расселения ингушей (нынешняя республика Ингушетия) — менее урбанизированный и индустриальный регион, чем Чечня, ингуши имеют более высокую по сравнению с чеченцами долю горожан, выше среди них уровень образования и доля лиц с высшим образованием.

Чеченцы в течение последних двух десятилетий более активно мигрировали в города, поэтому разница в доле городского населения между этносами сложилась в первые послевоенные десятилетия. Доля занятых в сельском хозяйстве в 1989 г. среди ингушей была почти на 13 процентных пунктов меньше, чем среди чеченцев, а доля занятых в промышленности — на 9 пунктов выше. Ингуши — один из немногих титульных этносов России, среди которых за последние десятилетия уменьшалась доля занятых в промышленности. — с 27% в 1979 до 25% в 1989г.(в последующие годы эти процессы продолжились). В то же время, достаточно быстро увеличивалась численность ингушей, занятых в престижных отраслях (от торговли и общественного питания до науки, культуры и сферы управления). Языковая и брачная ассимиляция ингушам не угрожает. Они, наряду с чеченцами, остаются одним из наименее развитых в социальном отношении этносов не только Кавказа, но и всей России. Именно здесь, в совокупности с полным крахом экономики республик, кроется основная опасность для обоих этносов.

Таким образом, в Ингушетии формируется потенциал социальной напряженности, который может "перекинуться" в сферу межэтнических конфликтов. Тот факт, что эти возможности, в отличие от Чечни, не стали реальностью, вызван тремя обстоятельствами. Во-первых, ингуши более урбанизированный, по сравнению с чеченцами, этнос. Во-вторых, несмотря на то, что ингуши были депортированы в 1944, так же как и чеченцы, в целом история взаимодействия ингушей с Россией была менее конфликтной, чем чеченцев, что отражается в исторической памяти народа. Наконец, территория Ингушетии в меньшей степени входит в зону интересов нефтяных монополий, поэтому не было сил, в такой степени заинтересованных в раздувании конфликта.

### Ингуши

#### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: галгаи

Языковая семья: кавказская

Языковая группа: нахско-дагестанская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Ингушетия, Чечня, Северная Осетия

по географическим ареалам: равнинные районы Ингушетии, Чечни, Сев.Осетии

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство

Этнические соседи: чеченцы, грузины, осетины, русские

Преподавание на национальном языке: Ингушетия

-----

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	9	0.00	100.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	107	22.43	77.57
1992/94	2		100.00

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	830	0.00	100.00
1993/94			

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	38108	7.69	92.31
1993/94	1226	0.00	100.00

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	92		92	356	122	424
1993/94			0	613	0	613

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939
Всего	72140		90984
из них			
в городах, %	3.48		9.23
в селах, %	96.52		90.77

	1959	1970	1979	1989
Всего	55799	137380	165997	215068
из них				
в городах, %	10.66	33.08	36.61	37.61
в селах, %	89.34	66.92	63.39	62.39

Возрастной состав				
	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	45.70	49.65	42.18	37.40
Трудоспособные	32.58	38.83	50.69	54.55
Старше трудосп.	8.23	7.56	7.13	8.05

Образовательный состав					
1979 г., %					
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	21.06	10.73	29.29	15.31	23.44
начальное	18.31	16.56	18.71	13.21	20.46
неполное среднее	29.00	31.32	24.87	25.88	29.30
среднее	23.48	27.43	18.19	27.74	19.49
среднее спец.	6.54	7.18	5.50	8.38	5.03
неоконч.высшее	1.61	1.93	1.19	2.97	.66
высшее	3.63	4.85	2.24	6.53	1.62
1989 г., %					
без образования	13.42	5.91	18.93	9.65	14.50
начальное	11.14	9.48	11.41	7.47	12.37
неполное среднее	22.67	22.90	19.83	18.76	22.93
среднее	36.76	38.81	30.57	34.21	34.79
среднее спец.	13.49	12.90	12.48	15.43	10.95
неоконч.высшее	2.53	2.72	2.05	4.08	1.30
высшее	6.35	7.29	4.73	10.40	3.17

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	98.75	98.56	98.56	98.21	98.00
родной русский	1.09	1.32	1.30	1.59	1.20
родной др.	.16	.12	.13	.20	.80

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
второй свой	.45	.30	.26	.40
второй русский	70.79	79.95	80.25	87.60
второй др.	.15	.17	.55	0.00

Занятое население	
1979	1989

-----		
Всего занято	62389	75384
физический труд	81.40	73.00
умственный труд	18.60	27.00
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %	26.68	24.99
в строительстве, %	13.22	10.52
в сельском и лесном хоз-ве, %	29.01	27.08
на пр-ях транспорта и связи, %	6.23	6.80
в торговле и обществ. питании, %	8.05	9.35
в жкх и бытовом обслуж., %	2.74	2.93
в здравоохранении, %	3.12	4.27
в сфере образования, науки, культуры, %	8.25	10.22
в сфере управления, %	2.71	3.83

### **ЧЕЧЕНЦЫ**

**Общие сведения.** Чеченцы (самоназвание — нахчий) титульный этнос Чеченской республики (Ичкерия). На территории СССР в 1989 г. проживало 899 тыс. чеченцев, в том числе в Чечне и Ингушетии — 611,4 тыс.чел. и в Хасавюртовском районе Дагестана 49,2 тыс. чел. Наибольшая группа чеченцев за пределами бывшего СССР проживает в Иордании (около 5 тыс.чел.). Говорят на чеченском языке нахско-дагестанской группы кавказской языковой семьи. Чеченский язык имеет несколько диалектов. Приблизительно с XVI в. чеченцы исповедуют ислам суннитского толка.

**Современное состояние этноса.** Современное состояние вейнахских этносов — одно из наиболее угрожаемых среди этносов России. Сохраняется очень высокий естественный прирост и уровень рождаемости. В то же время темпы прироста численности горожан невелики, а доля горожан - одна из самых низких в России. Чеченцы имеют очень высокий процент лиц, занятых в сельском хозяйстве, очень низкую долю занятых умственным трудом и имеющих высшее образование. Сочетание перечисленных факторов ведет к росту безработицы, неизбежному как в городе, так и на селе, даже в условиях стабильного развития экономики. Это создает угрозу массовой маргинализации населения и повышает восприимчивость к националистической пропаганде.

Чеченцы, как и ингуши, имеют один из наиболее высоких показателей владения родным языком и высокую долю считающих родным язык своей национальности. Межнациональные браки распространены также весьма незначительно. Таким образом, этносу не угрожает ассимиляция, однако сохранение нынешних тенденций социально-демографического развития уже способствовало возникновению и развитию конфликта, а в ближайшем будущем может иметь еще более негативные последствия. Для того чтобы избежать их, этнос должен пойти по пути модернизации, что невозможно в современной экономической и политической обстановке. Существенным фактором является политика исламизации, проводимая в республике с конца 80-х гг. и затронувшая в первую очередь школу.

### **Чеченцы**

# КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: нохчо, нохчий

Языковая семья: кавказская

Языковая группа: нахско-дагестанская

Конфессиональная принадлежность: ислам (сунниты)

Расселение в РФ

по административным единицам: Республики Чеченская, Ингушская, Дагестан (Новолакский, Хасавюртовский р-н), Тюменская область и др.

по географическим ареалам: восточная и центральная Чечня, северо-западный Дагестан

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство, земледелие

Этнические соседи: русские, ингуши, осетины, ногайцы, кумыки, лакцы

Преподавание на национальном языке: Чечня, Ингушетия, Дагестан

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	341	7.04	92.96
1993/94	17		100.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	436	19.27	80.73
1992/94	26	26.92	73.08

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	42255	3.98	96.02
1993/94	2361		100.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	134690	29.52	70.48
1993/94	8377	46.91	53.09

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	Школы, где национальный язык изучают как предмет



год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
1992/93	124	70	128	309	473	270
1993/94	139	0	139	322	561	234

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
-----	-----	-----	-----	-----
Всего	318373	435922	400344	
из них				
в городах, %	.95		7.92	
в селах, %	99.05		92.08	
	1959	1970	1979	1989
-----	-----	-----	-----	-----
Всего	201311	572220	712161	898999
из них				
в городах, %	14.27	20.23	24.17	26.87
в селах, %	85.73	79.77	75.83	73.13

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
-----	-----	-----	-----	-----
Дети до 14 лет	63.28	49.00	40.83	38.03
Трудоспособные	79.76	38.78	51.81	53.55
Старше трудосп.	11.05	8.06	7.35	8.42

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	21.54	11.72	29.95	14.48	23.38
начальное	21.07	18.99	22.14	14.94	22.61
неполное среднее	30.93	33.42	27.22	30.08	30.30
среднее	20.07	24.84	14.68	26.95	17.05
среднее спец.	5.25	6.00	4.32	6.84	4.54
неоконч.высшее	1.13	1.56	.68	2.56	.60
высшее	2.26	3.47	1.00	4.15	1.52
	1989 г., %				
без образования	14.40	6.87	20.24	9.14	15.56
начальное	12.50	10.54	13.27	8.41	13.32
неполное среднее	23.60	23.10	22.02	20.73	23.25
среднее	36.23	39.21	30.29	35.85	34.14
среднее спец.	11.58	11.90	10.26	14.57	9.68
неоконч.высшее	1.70	2.09	1.18	3.26	.98
высшее	4.67	6.30	2.73	8.04	3.06

Родной язык, %

1959	1970	1979	1989	1994
------	------	------	------	------



## **НАРОДЫ СИБИРИ**

Современная этническая карта Сибири складывалась в результате проникновения с юга племен, говоривших на тюркских и монгольских языках, и ассимиляции ими части более древних этнических общностей (финно-угорских, самодийских, тунгусо-маньчжурских и палеоазиатских народов). Существенную роль в этногенезе крупных этносов Сибири сыграло и взаимодействие между древними тюрками и монголами. В результате этих процессов сформировались пять относительно многочисленных этносов, имеющих на территории Сибири национальные республики: алтайцы, буряты, тувинцы, хакасы, якуты. Ввиду огромных расстояний и малой доступности многих территорий Сибири, значительно меньшее влияние на культуру населяющих ее народов, по сравнению с народами Кавказа и Поволжья, оказали мировые религии. По-настоящему здесь представлен только ламаизм — ветвь буддизма, который исповедуют тувинцы и большинство бурят. Однако, среди них очень сильно сохранились традиционные верования, которые часто играют более существенную роль, чем ламаизм.

Алтайцы, хакасы и якуты до революции формально считались крещеными народами. Но говорить о православии этих народов в настоящее время можно с большой степенью условности, ибо традиционные верования (шаманизм, поклонение духам) в их среде распространены еще сильнее, чем среди тувинцев и бурят. Ислам на территории Сибири представлен лишь среди небольших групп татар на западе региона. Республики неоднородны по этническому составу. Тува — одна из немногих республик РФ, где титульный этнос количественно преобладает в населении. В Бурятии, Республике Алтай и Якутии титульные этносы составляют значительную часть населения. В Хакасии же доля титульного этноса очень невелика. Уровень экономического развития республик Сибири также весьма различен. Среди них только Хакасия входит в зону промышленно развитых регионов Сибири. Экономика Якутии практически целиком привязана к сырьевым отраслям. Алтай, Тува и Бурятия относятся к регионам с крайне низким промышленным потенциалом.

### **АЛТАЙЦЫ**

**Общие сведения.** Алтайцы населяют районы Горного Алтая и частично Кузнецкого Алатау. Этнографически подразделяются на северных и южных. Численность алтайцев в РФ, по данным переписи 1989 г. приближалась к 70 тыс. чел., из них около 60 тыс. жили в Горно-Алтайской АО (ныне — Республика Алтай). Общим этнонимом "алтайцы" уже в XX веке были объединены несколько относительно самостоятельных этнических групп южной Сибири, говоривших на близких диалектах. Северные алтайцы, называемые в дореволюционной литературе "кузнецкими" или "черновыми татарами", включали в себя следующие группы, восходящие к племенному делению: тубалары, населявшие левобережье р. Бия и северо-западное побережье Телецкого озера, челканцы (лебединцы), населявшие бассейн р. Лебедь, и кумандинцы, жившие в среднем течении р. Бия. Южные алтайцы именовались "калмыками белыми, алтайскими, порубежными" и включали в себя алтай-кижи (основное самоназвание алтайцев), теленгитов, телесов, телеутов. В настоящее время алтайцы говорят на алтайском языке южносибирской подгруппы тюркских языков, подразделяющимся на диалекты: алтай-кижи, телеут, теленгит, туба, кумандинский, челканский. Официально числились православными, однако продолжали держаться традиционных культов; большим авторитетом пользовались шаманы. Письменность создана в XIX в. с русским графическим строем. В основу литературного языка (с 1922 г.) лег диалект алтай-кижи.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Вопрос о государственном самоопределении алтайцев впервые был поставлен в 1917-1918 гг., когда в Горном Алтае были созданы местные национальные органы самоуправления (Алтайская горная дума и Каракорум-Алтайская управа). В 1922 г. была образована Ойротская автономная область, которая в 1948 г. преобразована в Горно-Алтайскую автономную область в составе Алтайского края. В 1992 г. область вышла из состава Алтайского края и стала самостоятельным субъектом Федерации, получив свое нынешнее название.

Социально-экономические проблемы Республики Алтай во многом обусловлены тем, что она находится в относительной изоляции от экономических и культурных центров Сибири. Сама республика не располагает существенным промышленным потенциалом, ни сырьевыми, ни энергетическими ресурсами. Традиционная отрасль — животноводство, — также находится в кризисном состоянии. Более 85% населения, причисляемого ныне к алтайскому этносу, находится на территории республики Алтай, где оно составляет около 30%. Республика Алтай — типичная сельскохозяйственная территория, где избыток сельскохозяйственного населения поглощается не высокотехнологичными производствами, а непропорциональным увеличением численности занятых в сфере торговли, культуры, обслуживания. В сельском хозяйстве сосредоточена почти треть занятого населения, в культуре, обслуживании и торговле — 44%, а в промышленности — менее 14%. В самом по себе процессе возрастания роли социальной инфраструктуры нет ничего плохого, однако республика не производит товаров и услуг, позволяющих содержать столь многочисленный отряд занятых в сфере обслуживания. Периферийный характер республики способствует интенсивному процессу дезурбанизации населения, что проявляется в уменьшении доли городского населения. К 1994 году в республике почти вдвое сократился объем промышленного производства по сравнению с 1990 г. В дальнейшем спад продолжался, и лишь в первом полугодии 1997 г. наметился некоторый подъем.

Организационный развал коллективных скотоводческих хозяйств в значительной степени подорвал основы животноводства; единственный показатель, по которому не наблюдалось спада в животноводстве — это продажа скота на убой, поскольку после "приватизации" пастбищ и коровников скот нечем стало кормить и негде содержать. Еще в 1993 г. официальный уровень безработицы был относительно невелик, однако динамика его была крайне неблагоприятна, а самое главное — потребность в рабочих руках значительно ниже уровня безработицы (33 вакансии в органах трудоустройства при 3,3 тыс. безработных в мае 1997 г.). В результате к 1997 г. показатель безработицы (11,5% от экономически активного населения) был в полтора раза выше общероссийского. Реальный уровень безработицы в республике маскируется очень высоким процентом сельского населения, в среде которого безработица носит скрытый характер и компенсируется общим понижением уровня жизни. Сочетание перечисленных неблагоприятных условий порождает негативные социальные последствия: сочетание очень высокого уровня детской смертности и женского алкоголизма с достаточно высоким уровнем преступности. Достоинством региона остается относительно низкая экологическая загрязненность, что проявляется в низкой заболеваемости детей раком.

**Современное состояние этноса.** Алтайцы, наряду с тувинцами, относятся к коренным этносам Сибири, находящимся в наиболее сложных социально-экономических условиях. Среди алтайцев сохраняется достаточно высокий уровень естественного прироста, несмотря на определенное снижение в последние годы. В то же время численность городского населения растет гораздо медленнее, чем среди других титульных этносов Сибири (за тридцать лет — в три раза, по сравнению с семикратным увеличением у бурят). В 1989 г. почти половина алтайцев была занята в сельском хозяйстве, и лишь 11% — в промышленности. Среди алтайцев относительно невелика прослойка лиц имеющих высшее

образование (около 10%). Численность студентов, бывшая очень высокой в конце 80-х годов, имела тенденцию к быстрому снижению.

Доля лиц, считающих родным язык другой национальности, достаточно велика и медленно, но непрерывно увеличивалась. Этот процесс связан с особенностями расселения алтайцев. В сельской местности алтайцы проживают в основном в однонациональных поселениях. Еще в XIX в. южные алтайцы практически не имели постоянных населенных пунктов, поскольку занимались отгонно-кочевым скотоводством. Затем стали постепенно возникать постоянные поселения на месте зимних стоянок. Уже в XX в., особенно после Второй Мировой войны, вызревает кризис традиционной системы хозяйствования. Формируются и национально-смешанные населенные пункты, в основном за счет притока алтайцев в постоянные русские поселения, при одновременном оттоке русских (в основном — земледельцев, поселившихся здесь в XVIII — XIX вв.) в другие регионы России. Отток алтайцев в города вызывался кризисом животноводческого хозяйства Горного Алтая и все более рельефно ощущавшейся в связи с этим трудоизбыточностью села.

Помимо высокого естественного прироста и ограниченности естественных ресурсов (пастбищ), развитию кризиса традиционного хозяйства способствовали административно-командные методы руководства. Наиболее губительным для хозяйства оказалась не коллективизация, а хозяйственные реформы начала 60-х годов, связанные с укрупнением населенных пунктов, изменением поголовья скота, превращением колхозов в совхозы и т.д. Эту линию продолжили "демократические" реформы последних лет (административный развал коллективных животноводческих хозяйств, искусственное ограничение рынков вывоза продуктов животноводства и т.д.). В отличие от ряда других этносов Сибири, например, родственных им по языку и культуре хакасов, возможность "первичной урбанизации" для алтайцев в значительной степени ограничена удаленностью от крупных городов Сибири. Горно-Алтайск, при нынешней структуре народного хозяйства республики, также практически не может быть полноценным центром урбанизации.

## Алтайцы

### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: алтай-кижи, тубалар, теленгет, телеут, куманды

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: традиционные верования, бурханизм, православие

Расселение в РФ

по административным единицам: Республика Алтай

по географическим ареалам: долины рек бассейн верхней Оби, межгорные котловины горного Алтая

Традиционный тип хозяйства: земледелие, отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, тувинцы, казахи, хакасы, халха-монголы

Преподавание на национальном языке: Республика Алтай

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	67	0.00	100.00
1993/94	66	0.00	100.00

учебный Школы с изучением нац. городские сельские

год	языка в кач. предмета	в %	в %
1992/93	77	10.39	89.61
1992/94	77	7.79	92.21

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	4354	0.00	100.00
1993/94	4795	0.00	100.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	9317	11.97	88.03
1993/94	11798	7.59	92.41

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	65	0	65	121	139	119
1993/94	73	0	73	153	149	154

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939		
Всего	39062	46146	46495		
из них					
в городах, %	.30				
в селах, %	99.70				
	1959	1970	1979	1989	
Всего	44654	54614	58879	69409	
из них					
в городах, %	9.87	13.48	17.14	18.14	
в селах, %	90.13	86.52	82.86	81.86	

Возрастной состав				
	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет		43.11	35.12	34.41
Трудоспособные		43.63	57.15	54.51
Старше трудосп.		6.84	7.73	11.08

Образовательный состав					
1979 г., %					
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	14.70	8.40	20.00	9.20	15.70
начальное	31.40	34.00	29.30	15.80	34.40
неполное среднее	26.10	31.80	21.30	26.30	26.00
среднее	15.40	15.80	14.90	29.30	12.80
среднее спец.	7.50	5.30	9.40	7.70	7.50
неоконч.высшее	1.20	1.00	1.30	4.00	.60
высшее	3.70	3.70	3.80	7.70	3.00
1989 г., %					
без образования	9.93	4.64	12.96	5.03	10.32
начальное	14.51	13.23	13.52	7.24	15.12
неполное среднее	23.00	25.92	17.25	17.07	22.38
среднее	32.57	36.61	24.52	36.95	28.09
среднее спец.	18.02	11.71	20.76	16.22	16.73
неоконч.высшее	1.96	1.51	2.06	4.26	1.12
высшее	8.42	6.39	8.93	13.22	6.23

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	89.15	88.06	87.15	85.12	89.00
родной русский	10.66	11.85	12.77	14.77	10.90
родной др.	.18	.10	.08	.11	.10

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
второй свой	2.76	2.15	1.91	.90
второй русский	55.20	69.18	65.62	73.40
второй др.	.27	.17	.32	.10

Занятое население		
	1979	1989
Всего занято		32142
физический труд		72.30
умственный труд		27.70
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %		10.70

в строительстве, %	3.84
в сельском и лесном хоз-ве, %	48.39
на пр-ях транспорта и связи, %	3.54
в торговле и обществ. питании, %	6.59
в жкх и бытовом обслуж., %	1.72
в здравоохранении, %	5.20
в сфере образования, науки, культуры, %	15.75
в сфере управления, %	4.28



## **БУРЯТЫ**

**Общие сведения.** Буряты являются титульным этносом Республики Бурятия, а также Усть-Ордынского Бурятского округа Иркутской обл. и Агинского Бурятского округа Читинской обл. В 1989 г. их численность на территории России составляла 417,5 тыс., в том числе в Республике Бурятия 249,5 тыс. Около 45 тыс. бурят проживают в Монголии; небольшие группы населяют северо-восток Китая. Говорят на бурятском языке монгольской группы алтайской языковой семьи. Язык имеет западный и восточный диалекты.

**Социально-экономическая характеристика республики и округов.** В 1923 г. была образована Бурят-Монгольская Автономная Советская Социалистическая Республика, на основе слияния Бурят-Монгольской и Монголо-Бурятской автономных областей, созданных, соответственно, в 1921 и 1922 годах. В 1958 г. переименована в Бурятскую АССР. Усть-Ордынский и Агинско-Бурятский округа возникли в 1937 г., в результате передачи части территории Бурят-Монгольской АССР Иркутской и Читинской областям. Отраслевая структура населения Бурятии конца 80-х годов была типичная для трудоизбыточных регионов в условиях экстенсивного хозяйства. Здесь невелик процент занятых в промышленности (23% -это в полтора-два раза меньше, чем в индустриальных регионах), но относительно невелика также доля занятых в сельском хозяйстве — 17%.

Основной объем промышленного производства приходится на энергетику и машиностроение. Избыточное население, высвобождавшееся из сельского хозяйства, перераспределялось не столько в промышленность, сколько в сферу обслуживания, культуру, образование, управление, науку. В условиях относительно невысокой производительности труда это могло означать только искусственное расширение отраслей социальной инфраструктуры. Народное хозяйство Усть-Ордынского и Агинского Бурятского округов имеет ярко выраженную сельскохозяйственную направленность. Здесь в промышленности сосредоточено менее 10% занятого населения, в то время как в сельском хозяйстве — от 40 до 50%.

Республика Бурятия не относится к важным сырьевым регионам страны, поэтому здесь наблюдается заметный спад производства. В течение 1993 г. он составил 14%, а всего за период с 1990 по 1994 г. — 45%. Лишь к 1996-1997 гг. темпы спада промышленного производства несколько замедлились. Производство товаров народного потребления за 1993 год сократилось более чем на 35%, в том числе непродовольственных — почти вдвое. Очень пострадало и животноводство — основная сельскохозяйственная отрасль республики. Закупки скота и птицы во всех видах хозяйства уменьшились за 1993 год втрое, а общий объем реализации, включая частную торговлю — почти вдвое. Эти тенденции сохранились и к 1996-1997 гг. Меньше пострадало производство молока и молочных продуктов, однако и здесь в течение 1991-1997 гг. шел непрерывный спад. Неблагоприятные тенденции экономического развития сказались и на бюджетах республики и автономных округов, страдающих хроническим дефицитом. Неудивительно, что Республика Бурятия относится к регионам с неблагоприятными тенденциями на рынке труда. Доля безработных среди экономически активного населения превысила в 1997 г. 10%, и до 1996 г. она росла высокими темпами; кроме того, низок был спрос на рабочие руки (примерно 15-20 безработных на одну заявку). Учитывая неизбежный в ближайшие годы приток сельского населения в города, связанный с кризисом сельского хозяйства, можно ожидать очень больших проблем с занятостью, особенно среди бурят. Неблагоприятные экономические тенденции пока не привели к резкому ухудшению социальной и экологической ситуации — по показателям детской смертности, разводимости, женского алкоголизма три бурятских национально-территориальных образования не выделяются в худшую сторону по сравнению с

общероссийским и региональным уровнями. Лишь преступность в Республике Бурятия несколько повышена.

**Современное состояние этноса.** Среди бурят сохраняется достаточно высокий уровень рождаемости, который постепенно падает, особенно в последние годы. Для них характерна средняя доля горожан и достаточно высокие темпы ее прироста, хотя сельское население пока еще более многочисленно. Особенностью, выделяющей бурят среди всех других титульных этносов России, является очень высокая доля лиц, имеющих высшее образование, и самая высокая численность студентов на 1000 населения, хотя в последние годы наметился некоторый спад этого показателя.

Отраслевой состав занятого бурятского населения типичен для сельского в недавнем прошлом этноса, который в процессе урбанизации перераспределяется в обслуживающие и "интеллектуальные" отрасли городского хозяйства, в основном минуя сферу материального производства. Наиболее многочисленную часть пока что составляют занятые в сельском и лесном хозяйстве, однако доля их очень интенсивно падает. Доля занятых в промышленности увеличилась за 10 лет с 1979 г. по 1989 г. относительно мало. В то же время численность занятых в торговле, обслуживании, здравоохранении, образовании, культуре, науке росла очень высокими темпами. Незавершенность демографического перехода говорит об относительной устойчивости традиционных структур этноса (земляческих, родственных связей), и их влияние, по всей видимости, может сказываться на формировании городских локальных субкультур этноса.

При оценке состояния бурятского этноса необходимо учитывать также его территориальную структуру. Западные буряты исторически составляли относительно самостоятельную группу, и после территориальных реорганизаций они оказались вне пределов единой бурятской республики. Хотя среди западных бурят сохранилось влияние традиционных верований, на их мировоззрение определенное влияние оказало православие, в то время как восточные буряты сохранили приверженность ламаизму, который в настоящее время интенсивно возрождается. На наш взгляд, повышенные темпы социальной мобильности бурят, по сравнению с другими коренными этносами Сибири, объясняются тремя обстоятельствами. Во-первых, они расселены в зоне влияния крупнейших городских агломераций Сибири. Во-вторых, значительная часть бурят исповедовала ламаизм — одно из направлений буддизма, в котором существовала традиция письменной культуры и высокого престижа образования (хотя и религиозного). В-третьих, буряты имели более продвинутую и развитую систему хозяйствования по сравнению с другими скотоводческими народами Сибири, в которой значительную роль играло земледелие. Расселение бурят достаточно компактно, абсолютное большинство их проживает в пределах своих национально-территориальных образований, составляя там от трети до половины населения; немалые группы их сосредоточены и в крупных городских центрах Сибири, а также в Якутии.

Буряты, как и другие титульные этносы Сибири, практически полностью двуязычны. В то же время абсолютное большинство их сохраняют приверженность бурятскому языку в качестве родного. Однако доля считающих родным язык другой национальности среди бурят постоянно увеличивается. По всей видимости, это является следствием достаточно высокой доли межнациональных браков среди бурят, которая достигает 30% в городах и 10% в целом по этносу. Национально-смешанные браки более распространены среди западных бурят, особенно когда они живут в смешанной среде. В то же время бурятскому этносу не грозит ассимиляция. Период первичного формирования групп городского бурятского населения, связанный с притоком массы сельских бурят в инонациональные города, прошел. На этом этапе вступление в межнациональный брак было своеобразной формой адаптации к новой городской урбанистической культуре. С 1959 по 1989 численность бурят-горожан возросла более чем в 4 раза, а доля их в городском населении, например, Республики Бурятия — в 2,5

раза. Это увеличивает вероятность вступления горожан в однонациональный брак; кроме того, в городах укрепляются устойчивые внутриэтнические межличностные связи, на формирование которых влияет не только национальность, но и принадлежность к той или иной этнотерриториальной и конфессиональной группе, а также к тому или иному родственному клану, влияние которых далеко не полностью исчезло за годы экстенсивной урбанизации. Поэтому следующим этапом развития бурятского этноса будет этническая консолидация, во всяком случае, это касается восточных бурят.

## Буряты

### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: буряанг, бурят

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: монгольская

Конфессиональная принадлежность: западные - православие и традиционные верования, в т. ч. и шаманизм, восточные - ламаизм

Расселение в РФ

по административным единицам: Республика Бурятия, Усть-Ордынский бурятский АО, Агинский бурятский АО

по географическим ареалам: Прибайкалье, Забайкалье

Традиционный тип хозяйства: скотоводство, земледелие

Этнические соседи: русские, эвенки, тувинцы

Преподавание на национальном языке: Бурятия, Иркутская, Читинская области

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	183	2.73	97.27
1993/94	173	2.31	97.69

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	286	17.48	82.52
1992/94	315	17.78	82.22

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	18830	6.33	93.67
1993/94	19106	6.33	93.67

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности

1992/93	32042	29.19	70.81
1993/94	39039	32.24	67.76

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	103	238	99	112	187	96
1993/94	110	303	106	124	225	102

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
Всего	237494	216831	220654	
из них				
в городах, %	1.05		9.13	
в селах, %	98.95		90.87	
	1959	1970	1979	1989
Всего	251504	312847	349760	417425
из них				
в городах, %	16.65	24.21	34.42	41.97
в селах, %	83.35	75.79	65.58	58.03

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	44.33	41.75	34.31	35.11
Трудоспособные	43.68	46.46	56.57	53.96
Старше трудосп.	11.90	8.82	9.12	10.93

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	13.58	6.37	17.02	5.84	16.08
начальное	15.98	13.96	14.47	7.31	18.64
неполное среднее	27.27	28.49	20.66	19.19	27.53
среднее	28.12	28.53	22.04	32.01	20.60
среднее спец.	11.53	7.81	12.38	12.04	9.14
неоконч.высшее	3.51	3.15	3.11	6.17	1.19
высшее	12.30	11.68	10.32	17.44	6.81
	1989 г., %				

без образования	7.46	3.01	8.91	3.28	8.62
начальное	11.37	8.25	10.42	5.22	12.95
неполное среднее	20.51	19.10	15.13	13.19	20.18
среднее	37.10	38.34	24.07	31.29	30.21
среднее спец.	19.62	11.41	20.44	17.58	15.11
неоконч.высшее	3.94	3.02	3.47	5.20	1.62
высшее	20.82	16.86	17.56	24.25	11.31

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	95.07	92.84	90.42	86.57	87.20
родной русский	4.90	7.12	9.54	13.32	12.70
родной др.	.03	.04	.03	.11	.10

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
второй свой	2.64	2.40	2.47	1.80
второй русский	66.80	72.07	72.35	77.10
второй др.	.03	.06	.15	.40

Занятое население		
	1979	1989
Всего занято	154251	189466
физический труд	65.10	58.70
умственный труд	34.90	41.30

Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %	12.50	13.76
в строительстве, %	5.93	6.59
в сельском и лесном хоз-ве, %	42.56	34.41
на пр-ях транспорта и связи, %	4.31	4.59
в торговле и обществ. питании, %	5.67	6.33
в жкх и бытовом обслуж., %	1.82	2.48
в здравоохранении, %	5.19	6.77
в сфере образования, науки, культуры, %	16.10	18.55
в сфере управления, %	5.91	6.53

## **ТУВИНЦЫ**

**Общие сведения.** В 1989 г. на территории России проживало около 206 тыс. тувинцев. В Монголии, небольшие группы тувинцев (по 3-4 тыс. чел.), а также в Синьцзян-Уйгурском автономном округе Китая. Тувинцы говорят на тувинском языке уйгурской подгруппы тюркских языков, подразделяющемся на диалекты: центральный, западный, юго-восточный и тоджинский.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Территория нынешней Республика Тыва вошла в состав России в 1914 г., однако в 1921 г. была провозглашена независимая Тувинская республика (с 1926 г. — Тувинская Народная республика). В 1944 г. Тува снова вошла в состав РСФСР на правах автономной области, а с 1961 г. — на правах автономной республики. Население республики отличается очень низкой долей занятых в промышленности (12%) в 1992 г.; основная часть промышленности связана с переработкой сельхозпродукции, производимой здесь же в республике. Более половины стоимости ежегодно производимой продукции составляют результаты первичной переработки сырья: топливная, энергетическая, металлургическая (цветные металлы). Доля занятых в сельском хозяйстве также относительно невелика. Зато явно непропорционально велика численность работающих в отраслях сферы обслуживания (38%).

Спад промышленного производства на этой относительно слабо развитой территории был меньше, чем в среднем по России, однако все же достаточно высок для территории с крайне неблагоприятной отраслевой структурой народного хозяйства и населения. В отличие от ряда других территорий, в Туве в последние 2 года (1996-1997) не наблюдается стабилизации спада промышленного производства. Уровень безработицы в 1993-1994 гг. был самым высоким в Восточно-Сибирском экономическом районе и одним из самых высоких в России. Одна вакансия приходилась в 1997 г. на 120-140 безработных.

Сочетание перечисленных выше неблагоприятных факторов позволяет предположить значительную скрытую безработицу. В угрожаемом положении находится коренное население, поскольку спад производства в животноводстве, где заняты в основном тувинцы, более заметен, чем в промышленности. Не беспредельны резервы понижения уровня жизни сельского населения, привыкшего к лишениям и имеющего источник натуральных продуктов. Отсутствуют резервы уменьшения безработицы за счет перераспределения трудовых ресурсов в сферу культуры, здравоохранения, обслуживания, торговли. Единственный выход — целенаправленные шаги в сторону индустриализации, в подходящих для региона и коренного населения формах и направлениях. Ситуация усугубляется тем, что Тува осталась одной из немногочисленных территорий России, где, по состоянию на 1997 г., сохранялся положительный и достаточно высокий естественный прирост. Ситуация в производственных секторах экономики проявляется и в сфере потребления.

Республика отличается очень высоким, особенно для аграрного района, уровнем цен, которые стабильно на 20-30% выше средних по стране, и значительно превышают цены в Москве. В то же время заработная плата составляет менее 80% (май 1997) от общероссийского, и ее уровень по отношению к общероссийскому постоянно падает. Скрытая напряженность проявляется и в других показателях социального и экономического развития. Тува выделяется среди регионов России очень высоким уровнем текучести кадров, преступности, женского алкоголизма и детской смертности, почти в 2 раза превышающим официальный (явно заниженный) уровень по России. Об этом же свидетельствует и отрицательное значение миграционного сальдо — за один только 1991 г. население городов республики за счет миграции сократилось более чем на 1,5% — показатель очень высокий. Это результат оттока "нетитульного" населения, который не покрывается миграцией тувинцев в города. В миграционном отношении население Тувы еще недавно было

достаточно стабильно: по данным переписи 1989 г. 72% сельских жителей и более 41% горожан республики родилось в том же населенном пункте, где происходил опрос. Причина негативных социальных процессов заключается не в большом количестве мигрантов, как во многих других регионах Сибири, а в углубляющемся кризисе самого тувинского этноса.

**Современное состояние этноса.** Тувинцы выделяются среди других этносов России по сочетанию социально-демографических характеристик. Во-первых, тувинцы имеют один из наиболее высоких уровней рождаемости и естественного прироста среди титульных этносов России. Во-вторых, для тувинцев характерна очень высокая степень концентрации на территории своей республики: там проживает более 96% тувинцев; они составляют там абсолютное большинство. Сохранение высоких темпов естественного прироста сочетается с быстрым ростом числа горожан. За тридцать лет (с 1959 г. по 1989 г.) численность тувинцев увеличилась вдвое, доля городского населения среди них — в три с половиной раза. Нетрудно подсчитать, что численность горожан тувинской национальности увеличилась в 7(!) раз в течение жизни всего одного поколения.

Как и для многих титульных этносов национальных республик России, для тувинцев характерна очень высокая доля лиц с высшим образованием и значительный контингент студенчества, хотя численность студентов имеет в последние годы (с 1991 г.) тенденцию к сокращению. Компактность проживания и высокая доля в населении республики делает невозможной для тувинцев такие масштабы диспропорции отраслевого состава, какие характерны, например, для якутов, однако в промышленности, строительстве и на транспорте занято всего 24% тувинцев, остальные — в сельском хозяйстве, в интеллектуальных отраслях, сферах обслуживания и управления. Население с такой отраслевой структурой неизбежно должно быть включено в более широкую социальную и экономическую систему. Как уже отмечалось, тувинцы расселены очень компактно: в основном за пределами Тувы они сосредоточены в прилегающих к ней областях Сибири, где их численность также невелика. Этим определяется и значительная устойчивость этнических характеристик тувинцев — среди них очень мал процент тех, кто считает родным язык другой национальности, причем из года в год этот показатель не увеличивался. В то же время практически все тувинцы владеют русским языком в качестве второго. Очень низки, по сравнению с другими титульными этносами России, и показатели межнациональной брачности. Таким образом, тувинцам не угрожает брачная и языковая ассимиляция. Гораздо больше проблем для этноса возникает в связи с неблагоприятной социально-демографической и экономической ситуацией в республике.

## **Тувинцы**

### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: тувинцы, сойоты, урянх, тыва

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: традиционные вероисповедания, ламаизм

Расселение в РФ

по административным единицам: Тува, Читинская обл.

по географическим ареалам: юг Восточной Сибири

Традиционный тип хозяйства: земледелие, отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, буряты, хакасы, шорцы, алтайцы

Преподавание на национальном языке: Тува

-----  
учебный Школы с преподаванием городские сельские

год	на национальном языке	в %	в %
1992/93	147	18.37	81.63
1993/94	149	18.12	81.88

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	126	15.87	84.13
1992/94	144	14.58	85.42

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	36219	28.29	71.71
1993/94	35979	29.33	70.67

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	10741	23.37	76.63
1993/94	11993	29.54	70.46

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке			Школы, где национальный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	246	380	216	85	126	78
1993/94	241	391	208	83	169	69

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939
Всего		1175	
из них			
в городах, %			
в селах, %			

1959      1970      1979      1989



Всего	99864	139013	165426	206160
из них				
в городах, %	8.78	16.95	22.40	31.83
в селах, %	91.22	83.05	77.60	68.17

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	54.15	48.84	46.73	41.27
Трудоспособные	39.81	46.31	49.95	54.29
Старше трудосп.	4.17	3.21	3.32	4.44

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	13.10	11.80	14.30	6.80	14.90
начальное	34.40	35.90	32.90	23.50	37.50
неполное среднее	24.60	27.80	21.40	26.70	23.90
среднее	17.90	15.80	20.00	27.40	15.20
среднее спец.	6.00	4.70	7.30	7.10	5.70
неоконч.высшее	.90	.90	1.00	2.00	.70
высшее	3.10	3.10	3.10	6.50	2.10
	1989 г., %				
без образования	4.38	3.37	4.82	2.07	5.21
начальное	13.02	12.82	11.70	6.09	15.52
неполное среднее	28.24	31.43	22.00	22.48	28.72
среднее	37.44	36.44	34.04	40.91	32.15
среднее спец.	14.90	9.63	18.08	16.11	12.89
неоконч.высшее	2.01	1.38	2.36	3.72	.92
высшее	6.38	4.91	7.00	8.62	4.60

Родной язык, %

	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	99.11	98.85	98.82	98.57	98.50
родной русский	.78	1.07	1.17	1.38	1.50
родной др.	.12	.08	.01	.06	0.00

Владение языком, %

	1970	1979	1989	1994
второй свой	.26	.14	.19	.20
второй русский	38.88	59.25	59.17	63.50
второй др.	.05	.04	.16	0.00

Занятое население

	1979	1989

Всего занято	88572
физический труд	73.40
умственный труд	26.60
Отраслевой состав	
из них занято:	
в промышленности, %	10.58
в строительстве, %	8.39
в сельском и лесном хоз-ве, %	37.76
на пр-ях транспорта и связи, %	3.84
в торговле и обществ. питании, %	7.57
в жкх и бытовом обслуж., %	2.21
в здравоохранении, %	7.08
в сфере образования, науки, культуры, %	17.34
в сфере управления, %	5.23

## ХАКАСЫ

**Общие сведения.** Хакасы населяют Республику Хакасия, живут также в Туве и Красноярском крае. В 1989 г. на территории РФ насчитывалось 78,5 тыс. хакасов. Среди хакасов принято выделять 5 территориальных групп, значительно отличающихся друг от друга этническим происхождением, хозяйственно-культурными, бытовыми и диалектными особенностями: 1) качинцы (хаас) занимали степные пространства по левому берегу Енисея и по р. Уйбату, а также по рр. Коксе, Бидже, Узунжулу и др.; 2) сагайцы (сагай) населяли степь, ограниченную с запада отрогами Кузнецкого Алатау, с востока — рр. Камыштой и Абаканом; 3) бельтиры (пелтир) жили по среднему и верхнему течению р.Абакан и по рр.Кондырпе, Арабату, Мануку, Сосу, Есю и др.; 4) койбалы (койбал) обитали в Койбальской и частично Абаканской степи, по правому берегу р.Абакан и по рр.Енисей и Уту; 5) кызыльцы населяли басс. рр. Черного и Белого Чюсов.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Хакасская автономная область образована в 1930 г. В настоящее время — Республика Хакасия (переименована в 1991 г.) В отличие от большинства национальных республик РФ, Хакасия принадлежит к регионам со сравнительно благоприятными тенденциями развития экономики. Республика входит в число относительно урбанизированных регионов — доля горожан превышает 72% и имеет тенденцию к возрастанию. В то же время доля занятых в промышленности хотя и выше, чем в других национальных республиках Сибири, однако не достигает уровня индустриальных областей Центральной России.

Относительное экономическое благополучие региона частично объясняется тем, что ведущую роль в промышленности играет цветная металлургия (около 45% объема промышленного производства в 1994 г.). В результате средние темпы падения физического объема промышленной продукции были значительно ниже, чем в целом по России (19 % за 1990-1994 гг., при 49% по стране в целом). Значительный спад произошел в 1993-1994 гг., затем ситуация стабилизировалась. По состоянию на 1993 г. безработица была относительно невелика, спрос на рабочую силу в промышленности превышал численность безработных. В дальнейшем ситуация ухудшалась, но показатели безработицы оставались самыми низкими в

регионе и одними из самых низких в России (6,6% в 1997 г. от численности экономически активного населения при 7,4% по стране).

Сельское хозяйство также не испытало такого резкого спада, как в других национальных республиках Сибири. Бюджет в республике выполнялся с дефицитом, однако этот дефицит был сравнительно небольшим. Относительно благополучно, по сравнению с другими регионами, обстоит дело и в сфере потребления. Цены на основные продукты питания несколько выше, чем в среднем по стране, но это превышение перекрывается уровнем заработной платы. Вплоть до 1992 г. в Хакасии сохранялся положительный естественный прирост населения, однако с тех пор смертность в республике незначительно превышает рождаемость. Относительное благополучие экономических показателей сказывается и на социальных характеристиках. В Хакасии в три раза ниже уровень преступности, чем в соседней Туве; продолжается миграционный прирост городского населения, в то время как в наиболее неблагополучных регионах в последние годы наметилось уменьшение численности горожан. Высокий, по сравнению с другими национальными республиками Сибири, уровень индустриализации имеет и свои негативные стороны. Так, в течение нескольких десятилетий Хакасия испытывала значительный приток мигрантов со всех концов бывшего Советского Союза, в результате чего доля коренных жителей (то есть родившихся в данном населенном пункте) была одной из самых низких в России (44 % среди сельских жителей и 38% среди горожан по переписи 1989 г.). С этим фактором связаны некоторые негативные аспекты социальной ситуации, например, относительно высокая разводимость.

**Современное состояние этноса.** Хакасы, также как другие коренные этносы Сибири, до последнего времени сохраняли достаточно высокий уровень рождаемости и естественного прироста. В то же время, среди хакасов за последние годы значительно увеличилась доля горожан. Хакасы — относительно небольшой этнос — его численность в 5-6 раз ниже чем, например, якутов или бурят. Значительная часть хакасов (более 80%) проживают на территории Республики Хакасия, однако они составляют там меньшинство населения — всего немногим более 11% (якуты и буряты в своих республиках — около трети населения). Отраслевой состав занятого населения типичен для титульных этносов республик Сибири. Более 30% работающих хакасов заняты в сельском хозяйстве, около 15% — в сфере образования, науки и культуры; в промышленности — всего 19% (для сравнения у русских в целом по России эти показатели равны 12%, 13% и 35%).

Для хакасов характерны очень высокие темпы миграции из села в город. Доля горожан среди них за 30 лет (1959-1989 гг.) увеличилась в 3,5 раза, а численность городского населения — более чем в 5 раз. Однако среди хакасов и доля лиц с высшим образованием, и относительная численность студенчества все же не так высоки, как среди якутов или бурят. Вероятно, сказывается относительная близость к Хакасии крупных промышленных центров Сибири — Новокузнецка, Кемерово и Красноярска, что способствует вовлечению их в промышленность. Интенсивная миграция из села в город приводит к ослаблению внутриэтнических связей, в результате чего происходит постоянное увеличение доли хакасов, состоящих в национально-смешанных браках и считающих родным язык другой национальности. Ассимиляционным процессам способствует тот факт, что хакасы как самостоятельная этническая общность во многом сформировались под влиянием административных этнотерриториальных преобразований. Поэтому внутри хакасского этноса до сих пор имеет существенное значение принадлежность к этнотерриториальным группам. Для хакасов, живущих вне пределов республики, характерно весьма дисперсное расселение этноса по территории России и прежде всего по Зауралью.

## **Хакасы**

### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: хакасы, тадар

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: традиционные верования, православие

Расселение в РФ

по административным единицам: Республика Хакасия

по географическим ареалам: Минусинская котловина

Традиционный тип хозяйства: отгонное скотоводство

Этнические соседи: русские, шорцы, тувинцы, алтайцы

Преподавание на национальном языке: Хакасия

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	25	0.00	100.00
1993/94	27	0.00	100.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	85	22.35	77.65
1992/94	97	18.56	81.44

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	879	0.00	100.00
1993/94	979	0.00	100.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	6207	22.67	77.33
1993/94	7773	11.48	88.52

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

1992/93	35	0	35	73	74	73
1993/94	36	0	36	80	50	87

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
-----				
Всего	45608	47951	52045	
из них				
в городах, %	1.08		12.49	
в селах, %	98.92		87.51	
	1959	1970	1979	1989
-----				
Всего	56032	65368	69247	78500
из них				
в городах, %	18.46	24.74	34.25	42.45
в селах, %	81.54	75.26	65.75	57.55

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
-----				
Дети до 14 лет		38.76	32.23	30.86
Трудоспособные		46.82	58.56	56.95
Старше трудосп.		8.08	9.21	12.19

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	14.70	8.30	20.00	7.60	18.30
начальное	29.60	32.00	27.60	18.60	35.20
неполное среднее	26.60	30.40	23.40	28.20	25.80
среднее	16.50	17.60	15.50	26.30	11.40
среднее спец.	7.10	6.00	8.00	9.50	5.90
неоконч.высшее	1.20	1.20	1.30	2.70	.50
высшее	4.30	4.50	4.20	7.10	2.90
	1989 г., %				
без образования	9.80	4.47	12.63	4.92	12.05
начальное	14.43	12.72	13.26	7.40	17.62
неполное среднее	23.30	23.51	18.83	18.07	23.42
среднее	33.58	35.48	25.75	33.69	27.46
среднее спец.	16.76	12.55	17.35	18.59	12.26
неоконч.высшее	2.13	1.76	2.07	3.19	.88
высшее	10.92	9.53	10.11	14.14	6.31

Родной язык, %

	1959	1970	1979	1989	1994
-----					
родной свой	86.38	84.19	81.47	76.65	73.30

родной русский	13.56	15.78	18.48	23.13	26.60
родной др.	.07	.03	.05	.22	.10

Владение языком, %					
	1970	1979	1989	1994	
второй свой	3.10	2.76	2.89	2.90	
второй русский	65.84	68.63	67.26	71.20	
второй др.	.16	.17	.44	.30	

Занятое население		
	1979	1989
Всего занято		37522
физический труд		71.50
умственный труд		28.50
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %		18.80
в строительстве, %		8.34
в сельском и лесном хоз-ве, %		30.67
на пр-ях транспорта и связи, %		8.54
в торговле и обществ. питании, %		6.57
в жкх и бытовом обслуж., %		2.61
в здравоохранении, %		6.21
в сфере образования, науки, культуры, %		14.17
в сфере управления, %		4.09

## ЯКУТЫ

**Общие сведения.** Якуты (в 1989 г. — 380 тыс.чел.) — титульный этнос Республики Саха (Якутия), населяют бассейн среднего течения р. Лена, низовья рр. Алдан, Вилюй, Олекма, Анабара, Яна, Индигирка, Колыма. Якутский язык относится к северовосточной подгруппе тюркской группы алтайской семьи и имеет много заимствований из монгольского, русского и эвенского языков. Письменность с XIX в. на основе русского алфавита.

**Социально-экономическая характеристика республики.** Территория нынешней республики Саха (Якутии) вошла в состав России в первой половине XVII века. Республика (Якутская АССР) была образована в 1922 г. и получила свое нынешнее название в 1992 г. Республика относится к среднеурбанизированным регионам — городское население составляет здесь около 2/3, причем доля его в последние годы не только не увеличивается, но даже понемногу сокращается. Экономика Республики Саха носит ярко выраженный сырьевой характер. Так, по физическому объему производства в 1994 г. более 53% промышленной продукции пришлось на долю цветной металлургии. Именно поэтому здесь наблюдается относительно небольшой спад производства (всего 25% за период 1990-1994 гг.), который

стабилизировался уже после 1993 г. Это обстоятельство частично объясняет относительно низкую долю безработных (6,4% всего экономически активного населения в начале 1994 г.). Эта доля быстро росла в течение 1990-1995 гг., однако затем стабилизировалась. В конце I квартала 1994 г. потребность предприятий в рабочей силе практически равнялась числу лиц, ищущих работу и в три раза превышала число официальных безработных.

К середине 1997 г. ситуация на рынке труда существенно ухудшилась, однако соотношение числа безработных и вакансий (4:1) оставалось одним из наиболее благоприятных в стране (в среднем по России 8:1). Об относительно благополучии экономической ситуации говорит и тот факт, что Республика Саха по итогам 1993 г. относилась к немногочисленным субъектам Федерации, чей годовой бюджет был выполнен с положительным балансом. В сельском хозяйстве, где сосредоточена значительная часть якутов, ситуация более тревожная, чем в промышленности. За 1993 г. во всех типах хозяйств на 35-40% сократились показатели производства и реализации в животноводстве — основной отрасли сельского хозяйства. Стабилизация спада произошла только в 1997 г. Таким образом, хотя экономическая ситуация в республике не столь остра, как в большинстве других национальных регионов Сибири, или, например, Северного Кавказа, однако народное хозяйство республики в значительной степени оказывается зависимым от мирового рынка сырья, а также алмазов, и от договоренностей по условиям их реализации. В то же время, в республике удается поддерживать относительно благоприятное соотношение цен и денежных доходов населения: если цены превышают среднероссийские примерно в 2 раза, то зарплата — более чем в 2,5 раза.

Одним из наиболее существенных факторов, определяющих социальную ситуацию в Якутии, является высокая доля мигрантов в населении. Так, в городах республики доля жителей, родившихся в том же населенном пункте, составляла в 1989 г. 30%, при 42% в среднем по России и 39% по Дальневосточному экономическому району. И в последние годы города отличаются высоким уровнем миграционного оборота; причем если раньше преобладал миграционный приток, то теперь преобладает отток населения за пределы республики. Республика отличается относительно высоким уровнем преступности, который в начале 90-х годов примерно в полтора раза превосходил общероссийский. С негативным влиянием миграции связана относительно высокая разводимость, что впрочем характерно для всего Дальневосточного региона. Невысокий уровень женского алкоголизма, по всей видимости, является следствием не столько благополучия, сколько неполноты учета. Еще недавно для республики был характерен высокий естественный прирост населения, который с начала 90-х годов начал резко снижаться, однако к 1997 г. рождаемость в Якутии заметно превышала смертность.

**Современное состояние этноса.** Для якутов характерны невысокая доля городского населения и средние темпы ее прироста. Другими словами, процессы урбанизации среди якутов протекают достаточно быстро, хотя и не носят обвального характера. В отраслевой структуре преобладают сельскохозяйственные занятия, связанные в основном с животноводством. Одновременно якуты занимают одно из первых мест среди титульных этносов России по доле лиц с высшим образованием; выше среднего показателя были в начале 90-х годов и доля студентов среди населения (2,9%), хотя она и не достигала таких высоких значений как среди бурят (4%) или балкарцев (3,6%).

Складывается типичная для ряда титульных этносов картина, когда городское население в значительной степени состоит из лиц, имеющих высшее и среднее специальное образование, в то время как в среде рабочего класса и технической интеллигенции они представлены очень слабо. Демографический переход среди якутов не завершен, о чем говорит достаточно высокий уровень рождаемости и естественного прироста, хотя уровень этот не столь высок, как, например, среди многих народов Кавказа. Можно ожидать, что

повышенный уровень естественного прироста сохранится еще в течение жизни 1-2 поколений. Почти все якуты проживают на территории республики Саха (более 96%), однако они составляют здесь всего около трети населения. В сельской местности якуты численно преобладают и проживают преимущественно в однопациональных поселках. В городах ситуация иная — лишь в нескольких городах (например, Виллюйск) и поселках городского типа якуты количественно преобладают или хотя бы образуют достаточно многочисленные компактные группы. В последнее время резко увеличилась доля якутов в Якутске.

Якуты имеют длительную историческую традицию межнациональных браков, в основном с тунгусскими народами — эвенками и эвенками, а также с русскими. Доля межнациональных браков среди якутов в целом невелика. В значительной степени это объясняется тем, что якуты живут преимущественно в однопациональной среде. В городах доля якутов, вступающих в смешанные браки, достигает 30%, но уже с 60-х годов, даже в многонациональных городах, она стабильна, а в последнее время уменьшается. Данные переписей населения говорят об устойчивости языковых показателей — хотя доля считающих родным язык другой национальности и увеличивалась от переписи к переписи, к 1989 г. она едва достигла 6%. Основная перспектива развития якутского этноса на ближайшее время — формирование полноценных городских локальных субкультур, и приближение отраслевого состава к реальным потребностям региона. Этносу не угрожает ни демографический взрыв, ни ассимиляция. Его судьба во многом будет определяться экономическим развитием региона, в частности, развитием перерабатывающих высокотехнологичных отраслей.

## Якуты

### КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: саха

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Якутия, Красноярский край, Магаданская обл.

по географическим ареалам: бассейн реки Лены, Ниж.Алдана, Виллюя, низовья Олекмы

Традиционный тип хозяйства: кочевое скотоводство

Этнические соседи: русские, эвенки, эвены, долганы, чукчи

Преподавание на национальном языке: Якутия

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	433	6.24	93.76
1993/94	432	5.32	94.68

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	77	38.96	61.04
1992/94	58	50.00	50.00



учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	61075	6.97	93.03
1993/94	64494	6.52	93.48

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	10057	60.01	39.99
1993/94	7167	67.39	32.61

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
учебный год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	141	158	140	131	201	86
1993/94	149	183	147	124	167	81

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
-----				
Всего	240687	299203	241889	
из них				
в городах, %	2.19		6.95	
в селах, %	97.81		93.05	
	1959	1970	1979	1989
-----				
Всего	236125	295223	326531	380242
из них				
в городах, %	16.94	20.85	25.02	27.70
в селах, %	83.06	79.15	74.98	72.30

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	44.45	43.82	36.19	33.57

Трудоспособные	43.92	46.39	56.71	57.12
Старше трудосп.	9.03	6.94	7.10	9.31

#### Образовательный состав

1979 г., %

	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	13.60	10.00	16.80	8.30	15.20
начальное	26.40	27.40	25.50	17.10	29.50
неполное среднее	22.10	25.70	18.80	20.40	22.70
среднее	20.40	21.30	19.60	27.40	18.10
среднее спец.	10.00	7.60	12.20	11.10	9.60
неоконч.высшее	1.40	1.40	1.40	3.40	.80
высшее	6.10	6.60	5.70	12.30	4.10

1989 г., %

без образования	8.16	4.77	9.60	3.99	8.63
начальное	9.73	8.20	9.12	5.25	10.07
неполное среднее	16.93	16.85	11.23	11.92	16.28
среднее	42.88	45.39	31.63	35.15	38.99
среднее спец.	19.46	11.94	22.38	18.31	16.65
неоконч.высшее	2.83	2.17	2.85	5.48	1.16
высшее	13.43	10.68	13.19	19.91	8.23

#### Родной язык, %

1959 1970 1979 1989 1994

родной свой	97.61	96.36	95.46	94.02	96.30
родной русский	2.34	3.61	4.52	5.93	3.70
родной др.	.05	.03	.02	.05	0.00

#### Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

второй свой	1.03	1.00	1.33	.70
второй русский	41.63	55.61	64.98	67.70
второй др.	.07	.05	.10	.10

#### Занятое население

1979 1989

Всего занято	182889
физический труд	64.00
умственный труд	36.00

#### Отраслевой состав

из них занято:

в промышленности, %	7.78
в строительстве, %	5.12
в сельском и лесном хоз-ве, %	34.94
на пр-ях	

транспорта и связи, %	4.08
в торговле и	
обществ. питании, %	8.94
в жкх и бытовом	
обслуж., %	2.43
в здравоохранении, %	7.21
в сфере образования,	
науки, культуры, %	23.56
в сфере управления, %	5.95

## **МАЛОЧИСЛЕННЫЕ НАРОДЫ СЕВЕРА, СИБИРИ И ДАЛЬНОГО ВОСТОКА**

Процессы экономического освоения окраин ойкумены обострили во второй половине XX века проблему так называемых "коренных" или "аборигенных" народов. Речь идет о народах, сохранивших элементы традиционного образа жизни, традиционные социальные структуры и занятия, проживающих на территории своего исконного ареала, которую они освоили задолго до появления переселенцев нового и новейшего исторического периода, и занимающие подчиненное политическое положение. На территории Российской Федерации к ним относятся 26 так называемых "малочисленных народов Севера", 7 из которых являются титульными в автономных округах — ныне самостоятельных субъектах Федерации. Это: долганы, коряки, манси, ханты, чукчи, ненцы и эвенки. Еще восемь этносов полностью или почти полностью живут на территории "чужих" округов. Остальные 11 расселены в других регионах России. Общая численность представителей малочисленных народов в России не достигает и 200 тыс. человек, что составляет примерно 0,15% от всего населения страны и 9% от населения административных территорий, где они проживают.

Формирование малочисленных народов Севера и Дальнего Востока происходило в результате многовекового вытеснения их предков из более благоприятных территорий проживания численно превосходящими пришлыми группами населения.

Территория расселения этих народов простирается вдоль побережья Северного Ледовитого и Тихого океанов, от северо-западных окраин России (саамы Кольского полуострова) до северо-восточных (чукчи, коряки) и юго-восточных (народы Нижнего Амура) ее границ.

Языки многих малочисленных народов принадлежат к почти исчезнувшим языковым группам и семьям, которые в далеком прошлом, по-видимому, доминировали на громадном пространстве Сибири и Дальнего Востока. К наиболее древним принято относить так называемые палеоазиатские или чукотско-камчатские языки, а также тунгусо-маньчжурские и самодийские языки. Поздними языками по времени распространения считаются финно-угорские языки, на которых говорят сравнительно крупные по численности ханты и манси. Исторически недавно сформировалась также малочисленная группа долган, язык которых в основе своей тюркский. Субстратом долган, видимо, были эвенкские и якутские семьи, откочевавшие далеко на северо-запад от основного этнического массива, и смешавшиеся с местным финно-угорским, палеоазиатским, а позднее и с русским населением.

Вопреки бытующему мнению, малочисленные народы севера России не являются сплоченными общностями, обладающими устойчивым этническим самосознанием. Северян-аборигенов не стоит сравнивать с малочисленными народами южных территорий, которые, как правило, более консолидированы (например, язгулемцы Памира, малые народы Дагестана или монегаски Княжества Монако). По мнению большинства специалистов, коренные народы Севера — это дезинтегрированные этнолингвистические общности, для которых характерна хрупкая демографическая плотность, дисперсность расселения, пространственная дискретность, этнокультурная и диалектная мозаичность, и, наконец, слабая внутриэтническая коммуникативность. Вследствие этого их этническая идентификация выражена слабо. До известной степени справедливо мнение, что четкая дифференциация многих из этих народов, особенно в Сибири, возникла только в результате административных реформ по формированию национальных округов и выделению одного из многочисленных диалектов в качестве "официального" этнического языка.

Эти народы выделяются в особую группу, так как их культура в наименьшей степени способна адаптироваться к требованиям современной цивилизации; в то же время именно эти народы испытывают наиболее сильный "культуршок" под ее воздействием. Находясь в сверх

экстремальных условиях, малочисленные народы создали очень специфические культуры, системы адаптации к этим условиям, которые практически не могут быть приспособленными к требованиям эффективного рыночного хозяйства; в то же время полная утрата или даже сужение сферы функционирования традиционных культур крайне тяжело переносятся, ставя большинство членов этих этносов на грань психического выживания. Даже психофизиологические особенности коренных жителей Севера, по данным специальных исследований, делает очень проблематичным их полную адаптацию к жизни в условиях современных урбанистических культур. Поэтому политика в отношении малочисленных народов Севера определяется непростой дилеммой: сохранять культуры малых народов в максимально неизменном виде, тем самым замедляя их адаптацию, или наоборот стимулировать максимально быстрое и полное включение малых этносов в систему доминирующей культуры. Первая концепция называется "нативистской", вторая — "интеграционной".

Политика российских, а затем советских правительств, вплоть до начала 30-х годов XX века, носила преимущественно нативистский характер. Первым программным документом, в котором были сформулированы основные принципы этой политики, был составленный в 1822 г. М.М. Сперанским "Устав об управлении инородцами". Базовая его посылка состояла в том, чтобы включить народы Сибири и Севера в систему общественных отношений Российского государства, сохраняя их собственную социально-экономическую основу. Прежде всего, им гарантировалось сохранение традиционной формы самоуправления на основе территориально-родовых сообществ и возможность самообеспечения посредством привычных хозяйственных занятий. Аналогичная в целом интеграционная схема осуществлялась и в первые десятилетия советской власти на основе "Временного положения об управлении туземных народностей и племен северных окраин РСФСР" 1926 г., которое по большинству пунктов, дублируя Устав 1822 г., приносило в него пункты, соответствовавшие новым социально-экономическим условиям (система судопроизводства, равноправие женщин и т.д.).

Задачи ускоренной модернизации страны в преддверии неизбежной войны за счет экстенсивного использования природных ресурсов, а также развивающаяся система лагерей, привели к коренному изменению политики в отношении малых народов. В 1931-32 г. была создана система национальных округов, передававшая власть на данных территориях из рук органов местного самоуправления в руки территориальных, а по существу ведомственных органов, назначавшихся сверху. В 1980 г. из названия автономных округов был изъят термин "национальный", что окончательно закрепило второстепенное и подчиненное положение аборигенных народов на их территориях. С тех пор началось бесконтрольное уничтожение природной среды и ее ресурсов, зачастую не обоснованное ни с политической, ни с экономической, ни с экологической точек зрения.

Устья рек, забитые лесом в результате молевого сплава, сотни тысяч тонн сверхдорогой нефти, разливающейся по поверхности заповедных озер, олени пастбища, уничтоженные гусеницами абсолютно не приспособленных для тундры тракторов, которые и гонялись — то зачастую за водкой, разграбленные и разрушенные святилища, охотничьи избышки — такую "цивилизацию" в основном принесли "освоители" в эти края. Помимо урона, неизбежного в ходе промышленного освоения регионов Севера, был нанесен урон, не мотивированный ничем, кроме крайней степени бесхозяйственности.

Экологические проблемы имеют для народов Севера особую остроту. Земли и воды Севера и Дальнего Востока для коренного населения — это основа их жизни, и, теряя их, они теряют не только свою родину, но и самый смысл своего существования.

Кризис малочисленных народов проявляется в целом ряде негативных процессов. Произошло разделение многих кочевых народов, ведущих оленеводческое хозяйство, на

"тундровых", сохраняющих основы традиционного образа жизни, и "поселковых", в основном воспитанников интернатов, выросших в отрыве от семей. Налицо полная социальная и культурная деградация последних, рост алкоголизма. Крайне неблагоприятен социальный состав "поселковых" жителей, среди которых преобладают разнорабочие и деклассированные элементы. Именно среди них наблюдается высокий уровень разводимости, очень высокий процент не состоящих в браке, особенно среди мужчин. А женщины все чаще вступают в национально-смешанные браки.

Демографический переход, начавшийся среди большинства народов Севера в 1960-е гг., имеет односторонний характер — рождаемость падает, а смертность, и особенно детская смертность, остается на высоком уровне. Следовательно, в данном случае переход является свидетельством не начавшейся модернизации, а продолжающейся деградации.

Будущее малочисленных народов Сибири, Севера и Дальнего Востока России представляется достаточно проблематичным. Опыт прошедших десятилетий неоспоримо свидетельствует, что:

слишком прямолинейные попытки модернизации ведут не к адаптации, а к маргинализации и всевозрастающей дезадаптации народов;

выход из ситуации состоит не столько в экономическом патернализме, сколько в превращении этих народов в субъект специальной законодательной базы.

Общедемографические критерии естественного движения мало применимы к малочисленным народам, так как небольшие численные совокупности легко подвержены резким колебаниям под влиянием случайных факторов. По этой причине малочисленные народы вряд ли вообще правомерно сравнивать с более крупными народами, используя большинство стандартных демографических показателей — рождаемость, смертность, естественный прирост и многие другие, хотя это делается во многих отечественных и зарубежных научных публикациях по данной тематике. Вопрос о сравнимости демографических показателей народов большой и малой численности — тема отдельного исследования.

По темпам прироста численности за период 1959-89 гг. народы Севера и Дальнего Востока делятся на три группы:

I группа — со значительным (относительно высоким) приростом численности (ежегодное увеличение численности на 1,4-1,5%, за 30 лет сумма прироста в среднем составила 146%);

II группа — со средним и пониженным приростом численности — преддепопуляция (увеличение на 0,7-0,9% в год, сумма прироста за 30 лет в среднем — 130%);

III группа — с низким или отрицательным приростом численности или убылью, т.е. малочисленные народы в стадии депопуляции (среднегодовой темп увеличения численности 0,3%, итоговый средний прирост за 30 лет составил 114%).

К первой группе, относятся следующие этнические общности:

Этносы 1-й группы	1989 г. (всего чел.)	прирост 1989 г. к 1959 г. (в %)
юкагиры	1112	160.43
ительмены	2429	154.88
эвены	17055	147.09
нганасаны	1262	142.87
негидальцы	587	140.37
долганы	6584	140.28

алеуты	644	138.04
--------	-----	--------

Среди действительно устойчивыми в демографическом отношении следует признать только эвенов и долган, численность которых значительна, и с некоторой натяжкой — ительменов из-за достаточно низкой доли в их среде лиц пожилых возрастов. Остальные, в силу своей крайней малочисленности, практически не имеют демографического запаса прочности и их перспективу нельзя назвать стабильной. Особенно трудное положение у самых малочисленных среди них — алеутов и негидальцев, которые постоянно балансируют на грани депопуляции.

Вторая группа малочисленных народов характеризуется слабым демографическим приростом — их состав увеличивался не более чем на 1/3 за три десятилетия.

Этносы 2-й группы	1989 г. (всего чел.)	прирост 1989 г. к 1959 г. (в %)
ульчи	3173	135.42
эскимосы	1704	134.80
нанайцы	11883	133.36
ненцы	34190	133.18
коряки	8942	131.02
удэгейцы	1902	126.66
манси	8279	123.69
чукчи	15107	122.68
нивхи	4631	120.32

Такие темпы можно расценивать как преддверие депопуляции. Особенно неустойчивое положение характерно для самых малочисленных из них — эскимосов, удэгейцев, ульчей (демографическая уязвимость ульчей усугубляется неблагоприятным демографическим составом, со значительной долей людей старческого возраста), нивхов, тогда как самые многочисленные — ненцы и чукчи, видимо, наименее подвержены депопуляции и по ряду признаков демографической устойчивости они сближаются с относительно благополучными народами первой группы.

Наконец демографическое положение народов третьей группы можно назвать отчаянным. Среди них, может быть только эвенки и ханты, при крайне невысоком естественном приросте, но значительной численности имеют достаточно устойчивую демографическую перспективу. Остальные народы, несмотря на некоторый прирост численности, могут быть охарактеризованы как демографически разрушающиеся.

Этносы 2-й группы	1989 г. (всего чел.)	прирост 1989 г. к 1959 г. (в %)
тофалары	722	118.84
эвенки	29901	117.79
ханты	22283	113.63
орочи	883	111.78
кеты	1084	106.18
саами	1835	104.09

селькупы	3564	96.07
----------	------	-------

*Данные об ороках, энцах, чуванцах и некоторых других микроэтносах не приводятся из-за отсутствия соответствующей статистики*

Эти микроэтносы, помимо крайне низкой численности, имеют также неблагоприятную демографическую структуру с наивысшей долей для народов Севера лиц пожилого возраста — около 10%.



## **ДОЛГАНЫ**

Численность — 6584 чел. Основной ареал расселения долган — Хатангский и Дудинский районы Таймырского АО, Анабарский район Якутии. Небольшое число долган расселено также на Енисее в районе Дудинки. Географический ареал долган охватывает низовья Енисея и систему рек Пясины, Хатанга, Попигаи, Хета. Хатангский регион — их основная современная этническая территория.

Долганский язык — древний якутский язык периода активной миграции якутов и их контактов с тунгусскими народами. Специалисты относят долганский язык к якутской подгруппе тюркских языков. Современный якутский язык в основном понятен долганам. На якутском языке часть долган читает книги, журналы, многие могут изъясняться. Вместе с тем, литературный якутский мало применим у них в повседневном общении. Среди специалистов до сих пор нет единого мнения, является ли долганский язык самостоятельным или же это диалект якутского языка.

Долганы сложились в результате процессов взаимной ассимиляции и слияния групп эвенков и других малочисленных тунгусских племен; в этногенезе долган участвовали и якуты. Происходило это в условиях широкого распространения якутского языка, понятного всем народам региона. Теснимые якутами долганы, постепенно мигрировали на Таймыр, где и проживают до настоящего времени. Как полагают исследователи, участие в этногенезе долган также приняли и русские (так называемые затундренные) крестьяне.

Этнокультурное ядро долган составляют четыре родственные группы: Долган, Эджен, Карынтоу и Донгот. Самоназвание "долган" распространилось как общее имя лишь с начала XIX в. Предки некоторых нынешних групп якутов еще в начале XX в. причисляли себя к долганам. Ненцы, якуты, русские, эвенки издавна являются соседями долган.

Для долган характерна кочевая жизнь. Кочевое оленеводство, рыболовство и охота — традиционные отрасли хозяйства. Кочевали долганы вместе с выпасаемыми оленями. Весной табуны перегоняли на север к морю, дабы спасти от гнуса, а осенью возвращали в районы лесотундры. Оленя использовали как основную тягловую силу, летом — для верховой езды и для вьючных перевозок, зимой — запрягали в нарты. Рыбу долганы ловили по большей части сетями.

Объектом охоты были все те же олени, но не домашние, а их дикие сородичи. При этом охотились двумя способами: осенью подлавливали на переправах, а зимой — гоним, преследуя на нартах. Основное значение имела охота на песца при помощи ловушек-пастей. Охотились также на различную водоплавающую птицу с применением сетей. Диких гусей ловили капканами, петлями, травили собаками. Наряду с ружьями охотники вплоть до 1930-х гг. применяли лук и стрелы.

В общественной жизни долган доминировали черты патрилокальной родовой организации вплоть до начала XX в. Несмотря на то, что с XIX в. долганы официально считались православными, в их среде продолжал господствовать анимизм. Большую роль также играло шаманство.

Долганы имеют свою письменность (с начала 1970-х гг.) на кириллической основе. Разработана письменность на базе говоров наиболее компактного ядра — хатангских долган.

Введение обучения долганских детей на якутском языке с использованием соответствующих учебников не дало положительных результатов. В последние 20 лет осуществляется преподавание долганского языка, издается учебная и художественная литература. Обучение в школах ведется на русском и в ряде случаев — на якутском языках.

### **Долганы**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: долган, саха, тыа-кихи

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тюркская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО

по географическим ареалам: низовья Енисея, вдоль рек Пясины, Хатанга, Хета

Традиционный тип хозяйства: охота, оленеводство, рыболовство

Этнические соседи: ненцы, якуты, русские, эвенки

Преподавание на национальном языке: Таймырский (Долгано-Ненецкий) АО

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	9	11.11	88.89
1992/94	15	6.67	93.33

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	494	19.84	80.16
1993/94	677	15.21	84.79

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке		Школы, где национальный язык изучают как предмет	
	Всего	гор.	Всего	гор.
		село		село



родной свой	90.19	90.61	84.02	66.70
родной русский	9.56	9.29	15.37	14.10
родной др.	.25	.10	.61	192.60

Владение языком, %

	1970	1979	1989	1994
-----	-----	-----	-----	-----
второй свой	2.86	1.22	1.43	3.20
второй русский	62.65	73.53	68.30	74.60
второй др.	.17	.12	.52	.30

Занятое население

	1979	1989
-----	-----	-----
Всего занято	нет данных	3167
физический труд		76.50
умственный труд		23.50
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %		8.11
в строительстве, %		4.77
в сельском и лесном хоз-ве, %		46.10
на пр-ях транспорта и связи, %		4.36
в торговле и обществ. питании, %		4.86
в жкх и бытовом обслуж., %		1.74
в здравоохранении, %		4.36
в сфере образования, науки, культуры, %		21.82
в сфере управления, %		3.88

## **КОРЯКИ**

Численность — 8942 чел. Коряки населяют Корякский АО, Чукотский АО, Эвенкийский АО, небольшое количество коряков также проживает в Северо-Эвенском районе Магаданской области. Исторический ареал коряков покрывает полуострова Камчатка и Чукотка.

Язык коряков, иногда называемый намыланским, принадлежит к чукотско-камчатским языкам и подразделяется на чавчавенский, апукинский, итканский, каменский и паренский диалекты.

Формирование этнических групп, составивших основу коряцкого этноса, относится к началу первого тысячелетия и происходило далеко от нынешнего ареала коряков, по-видимому, в верховьях р. Колымы. Постепенно группы охотников на дикого оленя продвигались к побережью. Впоследствии часть предков коряков перешла к кочевому оленеводству и посылке диких оленей осенью на речных переправах. Другая же часть осела на побережье, занявшись морским зверобойным промыслом и рыболовством.

Впервые упоминания о коряках встречаются в русских документах 1630-1640 гг., в этот период коряки были "объясачены" (обложены данью) Русским государством. С конца XVII в. происходили жестокие столкновения коряков с чукчами, последние угоняли оленей и захватывали коряков в плен и рабство. Размах столкновений двух народов принял такой масштаб, что царская администрация была вынуждена вмешаться. Весь XVIII в. отмечен русско-чукотской конфронтацией. С середины XIX в. началась экспансия американских промысловиков на побережье Чукотки и активное спаивание коряков спиртом (русским купцам продавать алкоголь аборигенам запрещалось администрацией). Наиболее многочисленное иноэтническое окружение коряков: чукчи, ительмены, русские, эвены.

Часть коряков издревле ведет оседлый образ жизни, часть кочевой. Оседлые коряки доныне занимаются морской охотой и рыболовством, остальные — потомственные кочевые оленеводы. Охота на морского зверя, кита, рыболовство и оленеводство, а также охота на дикого оленя составляла основу хозяйственной жизни коряков с древних времен. На морского зверя охотились артелью летом и осенью с байдар при помощи поворотных гарпунов и сетей; зимой тюленей караулили у проруби. Охота на дикого оленя на переправах велась также артельно, но зимой охотились в одиночку. Пушного зверя коряки практически не промышляли, уплачивая царской администрации лишь условный ясак в одну "черную" лисицу в год (ясак составлял ничтожную сумму). Из надомных ремесел у коряков были развиты резьба по моржовой кости, рогу, вышивка оленьими сухожилиями и волосом, аппликация из меха и кожи, изготовление мешков и корзин.

Жили коряки общинами, управляемыми старейшинами. Издавна коряки считались христианами, однако ведущую роль в их религиозном сознании играл анимизм, большим авторитетом пользовались шаманы.

Чавчаванский диалект положен в основу литературного языка коряков, чья письменность была разработана в 1932 г. на основе латинской графики. В 1937 г. введена русская графическая система письма.

### **Коряки**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: чавчыв, нымылан

Языковая семья: палеоазиатская

Языковая группа: чукотско-камчатская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Корякский АО, Чукотский АО, Эвенкийский АО

по географическим ареалам: п-ова Камчатка и Чукотка

Традиционный тип хозяйства: рыболовство, оленеводство

Этнические соседи: чукчи, ительмены, русские, эвены

Преподавание на национальном языке: Корякский АО

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	15	6.67	93.33
1992/94	17	5.88	94.12

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	865	14.80	85.20
1993/94	882	4.31	95.69

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	58	128	53
1993/94	0	0	0	52	38	53

Динамика численности на территории России

(по данным всесоюзных переписей)				
	1926	1937	1939	
-----				
Всего	7438	7561		
из них				
в городах, %	.05			
в селах, %	99.95			
	1959	1970	1979	1989
-----				
Всего	6168	7367	7637	8942
из них				
в городах, %	5.59	20.65	26.78	28.67
в селах, %	94.41	79.35	73.22	71.33

Возрастной состав				
	1959	1970	1979	1989
-----				
Дети до 14 лет	39.24	47.27	40.15	36.10
Трудоспособные	57.29	49.13	54.06	56.63
Старше трудосп.	3.47	3.60	5.79	7.27

Образовательный состав					
1979 г., %					
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	13.60	12.00	15.20	5.50	16.10
начальное	70.26	73.12	67.50	67.12	71.19
неполное среднее	18.91	18.81	19.02	15.01	20.07
среднее	5.51	4.70	6.29	12.65	3.39
среднее спец.	4.58	2.90	6.21	4.05	4.74
неоконч.высшее	.40	.20	.40	.60	.30
высшее	.73	.47	.98	1.18	.60
1989 г., %					
без образования	7.94	5.96	8.96	2.59	9.83
начальное	12.04	11.66	11.36	5.40	14.24
неполное среднее	25.55	27.93	21.43	24.06	24.57
среднее	40.72	43.61	34.91	41.46	37.75
среднее спец.	12.09	7.00	15.40	13.82	10.53
неоконч.высшее	1.66	1.08	2.02	3.74	.62
высшее	4.67	2.76	5.90	8.92	2.45

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
-----					
родной свой	91.00	81.58	69.57	52.39	21.30
родной русский	8.41	17.78	30.14	46.78	78.70
родной др.	.58	.64	.29	.83	0.00

Владение языком, %

	1970	1979	1989	1994
второй свой	5.01	4.60	5.39	4.10
второй русский	64.95	61.24	46.77	20.30
второй др.	.34	.30	.65	.30

Занятое население		
	1979	1989
Всего занято	нет данных	4302
физический труд		82.50
умственный труд		17.50
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %		19.39
в строительстве, %		7.30
в сельском и лесном хоз-ве, %		36.40
на пр-ях транспорта и связи, %		2.00
в торговле и обществ. питании, %		5.86
в жкх и бытовом обслуж., %		2.09
в здравоохранении, %		6.67
в сфере образования, науки, культуры, %		17.39
в сфере управления, %		2.91



## **МАНСИ**

Численность — 8279 чел. Населяют Ханты-Мансийский АО, незначительное число манси проживает на северо-востоке Свердловской обл. Ареал манси обширен и вместе с тем прерывист — они населяют бассейн р.Обь, главным образом ее левые притоки — реки Конда и Северная Сосьва. Говорят на мансийском языке угорской подгруппы финно-угорской группы уральских языков.

Этническая общность манси сложилась, вероятно, в I тыс. н.э. из аборигенных племен Южного Зауралья и угорских племен, пришедших во 2-й половине I тыс. из степей Северного Казахстана и Западной Сибири. По русским письменным источникам манси известны с конца XI в. под именем югры, а с XIV в. их именуют вогулами (вогуличами). По данным топонимики, манси в те времена жили гораздо западнее нынешнего ареала расселения — вплоть до рек Вычегда и Вятка, затем стали перемещаться в восточном направлении. В местах, населенных ныне манси, например на р.Конде, некогда жили ханты, часть которых ассимилирована.

Вместе с Сибирским ханством в конце XVI в. территория манси была присоединена к Русскому государству. С этого времени манси были обложены налогом и выплачивали его пушниной. Сокращение численности манси с конца XIX в. во многом объясняется процессами ассимиляции манси русскими, ненцами, хантами, сибирскими татарами. Ханты, русские, ненцы, сибирские татары, селькупы — типичное окружение групп манси и в настоящее время.

По роду своих традиционных занятий и образу жизни манси полуоседлы. Охота, рыболовство, оленеводство составляют основу их жизнедеятельности. Традиционными занятиями манси издавна были охота и рыболовство. У ненцев в XII-XIV вв. манси заимствовали оленеводство. Однако, у манси никогда не было таких крупных табунов как у ненцев. Оленей использовали в первую очередь для транспортных нужд. Главным же занятием была охота. С сокращением численности соболя объектом товарной охоты стала белка. В верховьях р. Конды особое значение имел промысел бобра (добывали шкуру, "бобровую струю"). На водоплавающую птицу манси охотились весной и летом, на боровую дичь — осенью. Ружья у манси появились довольно рано — в XVIII в., но до начала XX в. были в основном кремниевыми. Поэтому на крупного зверя манси охотились долгое время с копьем. Лук и стрелы сохранялись вплоть до 1920-х гг. Для охоты манси устраивали различные ловушки, в том числе ямы и длинные, до 70 км, изгороди из жердей, строившиеся коллективно. Рыбу ловили самыми разными способами: сетями, запорами и мордами, примитивным тралом, острогой и т.п. Щуку весной добывали при помощи лука.

Из ремесел следует отметить изготовление тканей из крапивы и конопли. Земледелие даже у обрусевших манси было крайне незначительным. Некоторые группы держали лошадей, коров и овец, а также домашнюю птицу.

Из документов известно, что манси подвергались значительной эксплуатации со стороны русского купечества, это выражалось в кабальных кредитах с передачей долгов по наследству, их всячески вытесняли из родовых угодий, по специальным договорам обязывали отрабатывать ясак на рыбных промыслах и т.д.

Вопрос о социальной организации манси (наличие у них рода, патронимии и т.п.) крайне сложен и дискуссионен. Можно определенно сказать о длительном сохранении у манси дуальной экзогамии с делением на фратрии (Пор и Мось), ведущих якобы свое происхождение от зооморфных предков. Пережитки родоплеменного строя сохранялись вплоть до 1930-х гг. У манси преобладал парный патрилокальный брак.

С 1751 г. манси стали официально считаться православными, но донныне большое значение в их повседневной жизни имеют пережитки традиционных верований, медвежий культ.

Письменность на основе латинской графики разработана для манси в 1931 г., а затем переведена на русскую графику в 1938 г. В основу был положен сосвинский говор северного наречия. В 1980 г. осуществлена реформа мансийской письменности.

## **Манси**

### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: манси

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Ханты-Мансийский АО, Свердловская обл.

по географическим ареалам: бассейн р. Обь, гл. Образом по левым притокам

Традиционный тип хозяйства: охота, оленеводство, рыболовство

Этнические соседи: ханты, русские, ненцы, селькупы

Преподавание на национальном языке: Ханты-Мансийский АО

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	4	0.00	100.00
1992/94	7	0.00	100.00

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	366	0.00	100.00

1993/94                      608                      0.00                      100.00

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	92	0	92
1993/94	0	0	0	87	0	87

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
Всего	5754	6138		
из них				
в городах, %	.21			
в селах, %	99.79			
	1959	1970	1979	1989
Всего	6318	7609	7434	8279
из них				
в городах, %	9.73	25.76	35.30	45.65
в селах, %	90.27	74.24	64.70	54.35

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	40.60	49.69	38.46	28.27
Трудоспособные	52.46	44.58	55.78	62.45
Старше трудосп.	6.95	5.73	5.75	9.28

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	16.40	12.00	19.80	9.90	19.30
начальное	60.87	65.49	56.77	43.01	68.57
неполное среднее	23.86	23.54	24.14	35.86	18.68
среднее	3.00	3.75	2.34	4.98	2.15
среднее спец.	10.41	5.56	14.72	12.68	9.43
неоконч.высшее	.30	.50	.10	.50	.20
высшее	1.86	1.67	2.03	3.47	1.17
	1989 г., %				
без образования	6.66	4.23	7.89	3.39	9.05

начальное	14.42	14.99	12.57	8.36	18.61
неполное среднее	29.72	34.58	23.06	22.44	33.43
среднее	28.52	30.31	24.34	32.19	21.98
среднее спец.	19.45	11.02	24.08	22.55	14.44
неоконч.высшее	1.24	1.02	1.29	1.93	.45
высшее	5.82	3.85	6.78	9.14	2.05

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	58.80	52.21	49.69	36.68	29.70
родной русский	40.88	47.54	50.04	62.66	70.00
родной др.	.32	.25	.27	.65	.30

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
второй свой	4.52	4.14	2.94	1.10
второй русский	38.73	41.04	32.60	28.00
второй др.	.74	.65	1.27	1.70

Занятое население	
	1979
-----	1989
Всего занято	4059
физический труд	77.20
умственный труд	22.80
Отраслевой состав	
из них занято:	
в промышленности, %	20.50
в строительстве, %	7.79
в сельском и лесном хоз-ве, %	18.92
на пр-ях транспорта и связи, %	10.59
в торговле и обществ. питании, %	8.50
в жкх и бытовом обслуж., %	3.01
в здравоохранении, %	7.29
в сфере образования, науки, культуры, %	19.96
в сфере управления, %	3.45

## **НЕНЦЫ**

Численность — 34190 чел. Населяют обширные территории автономных округов Ненецкого, Ямало-Ненецкого, Таймырского, Ханты-Мансийского.

Ненецкий язык имеет 2 диалекта, включающего ряд говоров. Ненцы юга Большеземельской тундры (Республика Коми) употребляют ижемский диалект языка коми. Оседлые ненцы Архангельской обл. в основном говорят по-русски.

Выделяются две этнографические группы — тундровые и лесные ненцы, различающиеся диалектно и по ряду этнокультурных особенностей. Лесные ненцы живут в Пуровском и Надымском районах Ямало-Ненецкого АО, в Сургутском и Белоярском районах Ханты-Мансийского АО. Расселение на гигантской территории обусловило исключительное разнообразие контактов ненцев с другими этническими культурами. Ныне ненцы проживают в постоянном контакте с русским населением, коми-зырянами, хантами, манси, якутами, долганами, эвенками. Традиционный образ жизни ненцев — кочевой, занятия — кочевое оленеводство, рыболовство, охота. С XVIII в. ведущей отраслью ненецкого хозяйства стало оленеводство с круглогодичным выпасом оленей под охраной пастухов и собак.

Ненцы совершали большие перекочевки, двигаясь со стадами весной к морю, осенью — обратно в район лесотундры. Стадо в 70-100 голов обеспечивало хозяйство всем необходимым. Малооленные хозяйства проводили время у рек и озер, занимаясь рыболовством. Рыболовство было особенно развито в низовьях Оби, Надыма, Пура, Таза, Енисея. Добывались осетровые, сиговые, лососевые, а также язь и навага. Рыбу ловили сетями и запорами при помощи морд. Охотились ненцы на дикого оленя и на пушных зверей — песца, лис, зайца, горностая. На птицу (гусей) устраивали групповые охоты, загоняя сетями. Огнестрельное оружие у ненецких охотников появилось не ранее XVIII в. Вплоть до начала XX в. применялся сложный (клееный) лук длиной 1,5-2 метра. Морской охотой в основном занимались западные группы ненцев, добывали нерпу, лахтак, белуху, гренландского тюленя, моржа. Зверя скрадывали при помощи щита на полозьях, при ловле нерпы применяли также крючья, устанавливаемые на полынье.

Основной социальной ячейкой ненцев в конце XIX в. попрежнему оставался патрилокальный род (еркар). У сибирских тундровых ненцев сохранились 2 экзогамные фратрии. Термины ненецкого родства восходят к эпохе группового брака. Еще не так давно имела место полигамия, за жену уплачивался калым. Существовал обычай кровной мести между родами.

Христианство введено в 1-й четверти XIX в. у ненцев Архангельской губернии. ("Духовная миссия для обращения самоедов в христианскую веру", Архангельск, 1824 г.). Несмотря на то, что ненцы были обращены в православие, большое значение продолжали иметь традиционные верования. Господствовала вера в духов — хозяев неба, земли, огня, рек, явлений природы. Воплощением злого начала считался волк, настоящее имя которого — "сармак" — нельзя было произносить вслух. Христианским святым, например Николаю-угоднику, приносились жертвы, как и идолам. Имелись шаманы. В 1898 г. в Обдорске был учрежден "иностранческий пансион", но всякие попытки образования ненцев силами христианской церкви оказались безрезультатными.

Попытку создания ненецкого алфавита предпринял в 1830-е гг. архимандрит Вениамин, переведя на него Евангелие. Однако эта "азбука" не была никем утверждена, в том числе и Синодом. Новая письменность и букварь для ненцев были созданы в 1932 г.

### **Ненцы**

КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

Самоназвание: ненэць, хасова

Языковая семья: уральская

Языковая группа: самодийская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: автономные округа Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Таймырский

по географическим ареалам: север Европейской и Азиатской частей РФ

Традиционный тип хозяйства: охота, оленеводство, рыболовство

Этнические соседи: русские, коми-зыряне, ханты, манси, якуты, долганы, эвенки

Преподавание на национальном языке: Ненецкий АО

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	24	16.67	83.33
1992/94	25	8.00	92.00

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	2955	18.27	81.73
1993/94	2882	14.26	85.74

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке		Школы, где национальный язык изучают как предмет	
	Всего	гор.	Всего	гор.
		село		село

-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	
1992/93	0	0	0		123	135	121
1993/94	0	0	0		115	206	107

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
-----				
Всего	15456	79187		
из них				
в городах, %	.53			
в селах, %	99.47			
	1959	1970	1979	1989
-----				
Всего	22845	28487	29487	34190
из них				
в городах, %	8.03	13.06	14.59	17.08
в селах, %	91.97	86.94	85.41	82.92

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
-----				
Дети до 14 лет	39.11	45.89	39.63	37.59
Трудоспособные	51.41	46.04	53.52	53.98
Старше трудосп.	9.48	8.06	6.86	8.43

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	27.80	24.90	30.30	10.60	30.20
начальное	68.84	72.19	65.62	57.44	71.48
неполное среднее	21.00	20.17	21.80	26.78	19.66
среднее	3.03	3.18	2.90	5.31	2.51
среднее спец.	5.79	3.69	7.81	6.81	5.55
неоконч.высшее	.30	.20	.50	1.80	.20
высшее	1.33	.77	1.88	3.66	.80
	1989 г., %				
без образования	17.29	14.61	18.81	4.60	19.87
начальное	18.31	19.08	16.86	7.88	20.31
неполное среднее	28.46	31.72	24.46	25.43	28.36
среднее	24.91	26.54	22.45	35.82	21.53
среднее спец.	10.42	6.05	13.67	17.36	8.42
неоконч.высшее	.61	.41	.76	1.98	.26
высшее	2.40	1.60	2.98	6.93	1.23

Родной язык, %

	1959	1970	1979	1989	1994
-----					

родной свой	84.86	83.74	80.89	77.66	61.00
родной русский	5.30	8.74	13.27	17.58	36.60
родной др.	9.84	7.52	5.84	4.76	2.40

Владение языком, %

1970 1979 1989 1994

второй свой	1.41	1.18	1.54	4.80
второй русский	55.30	64.60	62.14	57.40
второй др.	1.76	1.69	1.35	2.40

Занятое население

1979

1989

Всего занято	нет данных	13634
физический труд		85.70
умственный труд		14.30

Отраслевой состав

из них занято:

в промышленности, %	19.94
в строительстве, %	4.82
в сельском и лесном хоз-ве, %	45.03
на пр-ях транспорта и связи, %	3.62
в торговле и обществ. питании, %	4.54
в жкх и бытовом обслуж., %	1.97
в здравоохранении, %	4.40
в сфере образования, науки, культуры, %	13.73
в сфере управления, %	1.96



## **ХАНТЫ**

Численность — 22283 чел. Проживают в Ханты-Мансийском АО, Ямало-Ненецком АО, а также в Александровском и Карагасовском районах Томской области. Географический ареал охватывает реки Обь, Иртыш и их притоки. Ханты говорят на хантыйском языке угорской подгруппы финно-угорских языков.

Формирование хантыйского этноса происходило с начала I тыс.н.э. на основе смешения аборигенного населения и пришедших во 2-й половине I тыс.н.э. из степей Северного Казахстана и Западной Сибири кочевых угорских племен. В русских письменных источниках ханты упоминаются с конца XI в. под названием "югра", а с XIV в. — под названием "остяки". В составе Сибирского ханства в конце XVI в. были присоединены к Русскому государству. К этому времени у них выделены старейшины — "князьцы", имелись укрепленные "городки". Ханты делились на дуальные экзогамные фратрии (Пор и Мось).

Ханты делятся на три этнографические группы: северную, южную и восточную, различия между которыми особенно усилились в результате влияния соседних народов: на севере — ненцев, на востоке — селькупов, южные (прииртышские) ханты практически смешались с русским населением и татарами, утратив черты традиционной этнической культуры.

Ханты полуоседлы. Их традиционные занятия — рыболовство и охота (в XVIII-XIX вв. в основном на пушных зверей). Рыбу ханты ловили, применяя подобие трала (коладан), запоры с мордами, удой и острогой. Некоторые места рыбных промыслов были общими, другие принадлежали определенным родовым группам. Такая ситуация, на сколько это возможно, сохраняется и поныне. Охота в основном носила промысловый характер. С падением численности добываемого соболя стали промысливать белку. Основными продуктами ясака и товарообмена в прошлые времена время были меха и рыба. Летом охотились ханты на водоплавающую птицу. С сентября начиналось "лесование", охота на пушных и мясных зверей, боровую дичь. Ружья у хантов появились в XVIII в. и вплоть до начала XX в. оставались кремневыми, долго применялись лук, стрелы, самострелы и копья. На лосей охотились коллективно, загоня животных в ямы или устраивая длинные изгороди с настороженными с разных сторон самострелами. Северные группы хантов практиковали оленеводство, нередко кочевали вместе с ненцами. На реках Вах и Аган ханты весной отпускали оленей пастись безнадзорно до первого снега. К зиме животных разыскивали, причем поиски иногда длились более месяца.

Еще до прихода русских некоторые группы хантов сеяли ячмень, позднее — и овес. Землю обрабатывали мотыгами, колосья вырывали руками, а затем вместо обмолота обжигали. Из подсобных ремесел было развито производство тканей из крапивы и конопли; одежду шили из ткани, рыбьей кожи и меха.

В течение XVII-XVIII вв. ханты обращены в православие, но фактически придерживались традиционных верований, сохранялся шаманизм, практиковались тотемный и промысловый культы.

Письменность для хантов создана на основе латинской графики в 1930 г., затем переведена на кириллицу в конце того же десятилетия.

### **Ханты**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: хантэ, ханти, кантэк

Языковая семья: уральская

Языковая группа: финно-угорская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО

по географическим ареалам: по р.Обь, Иртыш и их притокам

Традиционный тип хозяйства: рыболовство, охота, оленеводство

Этнические соседи: русские, манси, ненцы, селькупы

Преподавание на национальном языке:

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1992/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке			Школы, где национальный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	0	0	0
1993/94	0	0	0	0	0	0

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939	
-----				
Всего	22306	22801		
из них				
в городах, %	.63			
в селах, %	99.37			
	1959	1970	1979	1989
-----				
Всего	19246	21007	20743	22283
из них				
в городах, %	8.74	14.96	22.63	29.78
в селах, %	91.26	85.04	77.37	70.22

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
-----				
Дети до 14 лет	39.41	47.39	39.86	32.56
Трудоспособные	52.14	45.94	54.98	60.21
Старше трудосп.	8.45	6.66	5.17	7.23

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	20.70	16.90	24.10	7.30	24.30
начальное	68.31	71.78	65.06	38.21	75.21
неполное среднее	20.34	19.24	21.37	39.85	15.87
среднее	2.52	2.71	2.34	5.54	1.83
среднее спец.	7.56	4.87	10.09	12.51	6.43
неоконч.высшее	.40	.40	.50	1.60	.10
высшее	1.26	1.40	1.13	3.90	.66
	1989 г., %				
без образования	12.25	9.92	13.36	5.45	15.12
начальное	17.57	19.13	15.18	7.29	21.95
неполное среднее	26.98	29.70	23.06	23.37	27.41
среднее	25.86	28.30	22.24	33.66	20.44
среднее спец.	16.52	9.73	20.96	21.25	13.19
неоконч.высшее	.82	.55	.98	1.69	.32
высшее	3.64	2.66	4.21	7.29	1.56

Родной язык, %

	1959	1970	1979	1989	1994
-----					
родной свой	77.10	69.07	68.07	60.77	59.60
родной русский	22.18	30.29	31.50	38.52	40.20
родной др.	.73	.64	.43	.70	.20

	Владение языком, %			
	1970	1979	1989	1994
-----				
второй свой	6.29	3.00	2.13	4.30
второй русский	48.17	53.03	50.85	53.00
второй др.	.96	.49	.77	.40

	Занятое население	
	1979	1989
-----		
Всего занято	нет данных	9781
физический труд		79.70
умственный труд		20.30
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %		25.82
в строительстве, %		6.00
в сельском и лесном хоз-ве, %		24.92
на пр-ях транспорта и связи, %		7.44
в торговле и обществ. питании, %		5.97
в жкх и бытовом обслуж., %		2.14
в здравоохранении, %		7.01
в сфере образования, науки, культуры, %		18.36
в сфере управления, %		2.34

## ЧУКЧИ

Численность — 15107 чел. Расселены в Чукотском АО, на севере Корякского АО, в Якутии (Нижнеколымский р-н). Чукчи делятся на оленных (чаучу) и береговых (анкалыт).

Чукотский язык относится к чукотско-камчатской языковой семье и подразделяется на оленный и тундровой диалекты. В настоящее время диалектные различия утрачиваются.

Чукчи являются потомками населения усть-бельской культуры II-I тыс. до н.э., к которой также принадлежат предки эвенков и юкагиров. В то время основным занятием проточукчей была охота на дикого оленя. С середины I тыс. начинается их продвижение с побережья Охотского моря на крайний северо-восток, где они частично смешиваются с праэскимосами. В VIII-X вв. все большую роль начинает играть морской зверобойный промысел в сочетании с охотой на дикого оленя (зимой на лыжах с собаками, летом и осенью — на речных переправах). Тогда же начинается становление традиционного чукотского хозяйства.

К моменту прихода русских в XVII в. чукчи подразделялись на оленных, занимавшихся кочевым оленеводством, и береговых, занимавшихся промыслом лахтака, нерпы, охотой на китов, иногда на диких оленей. Отношения с русскими у чукчей были с самого начала напряженными. Как раз с конца XVII в. и на протяжении XVIII в. у них проходило становление раннефеодальных отношений, "объясачить" их было трудно, да и экономически невыгодно. Чукчи стали активно нападать на коряков с целью захвата оленей и рабов. Поскольку коряки уже тогда являлись русскими подданными, царская администрация решила вступить — происходили настоящие сражения между чукчами и русскими. Это продолжалось почти до конца XVIII в. Наконец, в 1778 г. с чукчами был подписан официальный мирный договор. В конечном итоге чукчи были заинтересованы в налаживании торговых связей.

Рост табунного оленеводства и заинтересованность в торговле привели к миграции чукчей в западном и южном направлениях. Чукчи в результате все более теснили коряков и те в итоге переместились на ныне занимаемую ими территорию.

С 30-х гг. XIX в. началась экспансия американских зверобоев и торговцев на побережье Чукотки. В 1855-1865 гг. здесь плавало до 250 шхун. После упразднения Российско-американской торговой компании положение еще более ухудшилось. Поначалу аборигены были рады американцам, щедро одаривавших их спиртом. Однако промысел стал подрывать саму жизненную основу береговых чукчей. Масштабы браконьерства вызвали беспокойство царской администрации и с 1883 г. у побережья было организовано постоянное крейсерство российских кораблей.

Этнические соседи чукчей — коряки, якуты, эскимосы, ительмены, эвены и русские. Для чукчей, как уже говорилось характерно кочевое или оседлое существование, в зависимости от направления хозяйственной деятельности. Чукчи, пасшие оленей в лесной зоне, зимой переходили с места на место через 5-6 дней, в тундре делали 5-6 перекочевков за зиму. Летом всех оленей перегоняли к побережью. Для удовлетворения жизненных потребностей необходимо было иметь как минимум 250-300 оленей на хозяйство. Малооленные семьи вынуждены были заниматься охотой, в том числе промыслом пушного зверя, которая в XIX в. приобрела товарное значение. Береговые чукчи еще до недавних пор промыслили серого и гринландского кита артельным способом, белуху, лахтака, нерпу в байдарах и со льда, моржа летом на лежбищах. Зверобойный промысел раньше оленеводства приобрел товарное значение. Его продукты занимали ведущее место не только в рационе чукчей-анкалыт, но и во всем их хозяйственном укладе.

Предметом охоты всех чукчей был в основном пушной зверь: бобр, выдра, россомаха. В XIX в. на первое место вышли песец и лисица, а охота на дикого оленя фактически

прекратилась. Рыболовством чукчи занимались мало: до прихода русских у них не было даже сетей.

В традиционном мировоззрении чукчей присутствует анимизм. Письменность на основе латиницы создана для чукотского языка в 1931 г., а затем переведена на кириллицу в 1937 г. В 1883 г. в с. Марково была открыта первая на Чукотке школа, затем еще одна в поселке Пятестенное. В 1916 г. — также в поселках Чаплино и Уэлене. Однако учились там в основном русские. Чукчи не видели смысла в получении образования. По свидетельству В.Г.Богораза, "детей приходилось тащить в школы насильно". Ныне чукотский язык преподается в школе до 4-го класса включительно.

### **Чукчи**

#### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: луораветлан, лыгчъо равэтлъан

Языковая семья: палеоазиатская

Языковая группа: чукотско-камчатская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Чукотский АО, север Корякского АО, Якутия (Нижнеколымский р-н)

по географическим ареалам: крайний северо-восток России

Традиционный тип хозяйства: охота, оленеводство, рыболовство

Этнические соседи: коряки, якуты, эскимосы, ительмены, эвены, русские

Преподавание на национальном языке: Чукотский АО

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	40	2.50	97.50
1992/94	31	3.23	96.77

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	0	0.00	0.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык	в городской	в сельской
----------------	---	-------------	------------

	как предмет	местности	местности
1992/93	2257	.44	99.56
1993/94	2146	.89	99.11

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
учебный						
год	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	56	10	58
1993/94	0	0	0	69	19	71

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939			
-----						
Всего	12331	13673				
из них						
в городах, %	.07					
в селах, %	99.93					
	1959	1970	1979	1989		
-----						
Всего	11680	13500		13937		15107
из них						
в городах, %	7.98	17.32	14.09		13.96	
в селах, %	92.02	82.68	85.91		86.04	

Возрастной состав

	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	32.84	43.62	40.42	38.16
Трудоспособные	63.21	53.10	54.77	55.56
Старше трудосп.	3.95	3.28	4.81	6.28

Образовательный состав

	1979 г., %				
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	18.30	15.60	20.70	6.60	19.40
начальное	65.43	68.96	62.00	55.56	66.30
неполное среднее	18.16	18.56	17.78	22.92	17.74
среднее	4.40	3.78	5.00	6.25	4.24
среднее спец.	10.10	6.76	13.33	9.72	10.13
неоконч. высшее	.40	.30	.40	.90	.30

высшее	1.92	1.95	1.89	5.56	1.60
		1989 г., %			
без образования	9.34	6.81	10.95	5.83	9.62
начальное	13.63	13.19	13.14	4.47	14.82
неполное среднее	25.90	28.12	22.30	24.82	25.05
среднее	38.00	40.93	33.00	38.37	36.38
среднее спец.	11.75	7.63	14.60	13.87	10.87
неоконч. высшее	1.37	.93	1.67	3.50	.91
высшее	3.55	2.38	4.35	9.14	2.34

	Родной язык, %				
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	94.04	82.80	78.32	70.40	61.20
родной русский	5.62	16.77	21.16	28.32	38.20
родной др.	.34	.43	.52	1.28	.60

	Владение языком, %			
	1970	1979	1989	1994
второй свой	3.81	2.75	3.50	3.10
второй русский	58.89	61.37	61.32	60.40
второй др.	.91	.14	.34	.60

	Занятое население	
	1979	1989
Всего занято	нет данных	7281
физический труд		84.20
умственный труд		15.80
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %		11.15
в строительстве, %		3.71
в сельском и лесном хоз-ве, %		54.90
на пр-ях транспорта и связи, %		1.36
в торговле и обществ. питании, %		5.18
в жкх и бытовом обслуж., %		1.41
в здравоохранении, %		5.18
в сфере образования, науки, культуры, %		14.86
в сфере управления, %		2.25



## ЭВЕНКИ

Численность — 29901 чел. Населяют Эвенкийский АО, Якутию, Иркутскую область. Географический ареал охватывает огромные территории Восточной Сибири и Дальнего Востока — от левобережья Енисея до Охотского моря и от Заполярной тундры до Ангары и Амура. Кроме того, около 20 тыс. эвенков проживает на севере Китая, а также в Монголии.

Эвенкийский язык принадлежит к тунгусо-маньчжурской группе языков. Прежде самоназвание "илэ" (человек) было распространено среди эвенков-оленьеводов, обитавших в районах верховьев Лены, Подкаменной и Нижней Тунгуски, низовьев Витима. Эвенки, живущие в районе бассейна р. Олекмы называли себя "мата", а среди оленеводов, населяющих территорию от Забайкалья до Зейско-Учурского района, был распространен этноним "орочен".

Основу эвенкийского этноса составили прямые потомки неолитического населения Прибайкалья и Забайкалья, имевшего сходные черты материальной культуры и антропологического типа. Контакты с бурятами, якутами и позднее с русскими приводили к сложным миграционным процессам среди эвенкийских групп. К моменту появления русских численность эвенков составляла 39,4 тыс. чел., из них 19,4 тыс. — оленеводы, 16,9 тыс. — скотоводы и 3,1 тыс. — промысловые охотники. В 1614 г. мангазейские казаки обложили ясаком лишь тех эвенков, которые жили на Нижней Тунгуске. С появлением Баргузинского (1648) и Нерчинского острогов уже большая часть эвенков была обьясчена. Только эвенки Южного Забайкалья и Приангарья еще длительный период оставались под влиянием бурят и маньчжур. На протяжении XVII в. эвенки претерпели значительные миграционные и демографические перемены. Несмотря на то, что они в этот период ассимилировали кетоязычные группы, они в большей степени сами были ассимилированы более многочисленными бурятами. В 1658 г. эвенки Южного Забайкалья уведены в Маньчжурию и Монголию, в 1667 г. часть из них вернулась уже в определенной мере "омонголенная".

В 1630-е гг. другая группа эвенков, живших в низовьях Лены, в результате эпидемии оспы практически вымерла. Обезлюдивший регион довольно быстро был занят якутами. С якутами эвенки и торговали (меняли пушнину на железо и мясной скот), и воевали. Вилуйские, оленекские, анабарские и нижнеалданские эвенки в XVIII-XIX вв. совершенно оякутились, утратив родной язык и культуру. Между самими тунгусскими народами не было мира — периодически происходили жестокие столкновения, причем настолько серьезные, что это вызывало беспокойство царской администрации, терявшей плательщиков ясака. Сами эвенки, бунтуя против гнета и насилия со стороны "служилых людей", нападали на русские зимовья или бежали в район Подкаменной Тунгуски, низовья Амура, на Охотское побережье, переселялись с Енисея в бассейн Таза и Оби. В XIX в. часть эвенков переселилась на о. Сахалин. Словом, этническая территория эвенков за последние века расширялась, но расселение их в то же время становилось все более дисперсным. Все это приводило к значительным демографическим потерям среди эвенкийского населения. Миграционные процессы, обусловленные в дальнейшем экономической ситуацией, сменой некоторыми группами своего хозяйственно-культурного типа, продолжались вплоть до начала XX в.

По "Уставу об управлении инородцами" (1822) эвенки были причислены к "бродячим инородцам" и разделены на 3 родовые управы, возглавляемые "князьцами". В течение XIX в. хозяйственная жизнь и быт многих эвенков претерпела значительные изменения. Некоторые нанимались батрачить в хозяйства русских, якутов и бурят и таким образом постепенно приобрели скотоводческие, а затем и земледельческие навыки.

С переходом к оседлости таежный промысел потерял свое ведущее значение. Православные миссионеры строили для эвенков целые деревни с избами русского типа, что тоже способствовало оседанию эвенков.

В первой трети XIX столетия в южных районах Восточной Сибири стала быстро развиваться золотопромышленность. Сами эвенки золото не намывали, однако были заняты в обслуживании приисков. Во второй половине этого же столетия на Байкале началось бурное развитие рыбопромышленности. Царская администрация закрепила за родовыми управлениями ряд рыбных и охотничьих угодий, которые эвенки стали сдавать в аренду. Это оказалось выгодным, но деньги расходовались ими в основном на наряды и алкоголь.

В течение XIX в. в Южном Забайкалье происходили интенсивные процессы этнического смешения русских, эвенков и бурят, что привело к появлению местной группы так называемых карымов (в 1897 г. — 31,8 тыс.чел.).

В районах Южной Сибири эвенки к приходу русских занимались скотоводством. Их хозяйство имело чисто скотоводческий характер: разводили прежде всего лошадей, а также крупный рогатый скот, овец, верблюдов. Подсобное значение имела конная охота с луком и стрелами. Подавляющее большинство эвенков было охотниками-оленоводами. Объектами охоты были лось, кабарга, изюбрь, медведь, пушной зверь. Существовало несколько способов охоты: гоном с собакой с помощью оленя-манщика, ловчих ям (для волков, лосей), самострелов. С приходом русских появились ружья и капканы.

У эвенков-оленоводов преобладали хозяйства с численностью оленей до 25 голов. По окончании зимнего промысла эвенкийские семьи собирались в стойбища и вплоть до зимы вели совместный выпас. Подсобное значение имело собирательство и рыболовство. Рыбу ловили только для личного потребления. Товарное значение рыболовство имело лишь у эвенков, живших на Охотском побережье и у Байкала. Рыбу ловили летом. Эвенки также владели кузнечным делом, обрабатывали кость, рог, шкуры животных, шили из них одежду, делали лодки, лыжи, нарты, плели сети.

В XVII в. эвенки жили патриархально-родовым строем. Существовала коллективная собственность на угодья и землю. Был также развит артельный промысел: по традиции охотник делился добычей со всеми членами стойбища, независимо от их родовой принадлежности. С начала XX в. у эвенков преобладает малая семья.

С XVII в. среди эвенков Южного Забайкалья распространяется ламаизм. Христианизация особого успеха в их среде не имела — еще во второй половине XIX в. многие эвенки считались язычниками. Эвенки-христиане или обрусели или продолжали придерживаться анимистических культов и обращаться к шаманам. Алфавит для эвенкийского языка разработан в 1931 г. на основе латинской графики, переведен на кириллицу с добавлением специальных символов в 1936-37 гг.

## **Эенки**

### **КРАТКАЯ СОЦИАЛЬНАЯ И ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА**

Самоназвание: ороchon, венки

Языковая семья: алтайская

Языковая группа: тунгусо-маньчжурская

Конфессиональная принадлежность: православие, традиционные верования

Расселение в РФ

по административным единицам: Эвенкийский АО, Якутия, Иркутская обл.

по географическим ареалам: Вост. Сибирь, Дальний Восток

Традиционный тип хозяйства: охота, оленеводство, рыболовство

Этнические соседи: русские, якуты, ненцы, долганы, кеты

Преподавание на национальном языке: Эвенкийский АО

-----

учебный год	Школы с преподаванием на национальном языке	городские в %	сельские в %
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	1	0.00	100.00

учебный год	Школы с изучением нац. языка в кач. предмета	городские в %	сельские в %
1992/93	32	6.25	93.75
1992/94	43	4.65	95.35

учебный год	Число учеников в школах с преподаванием на нац.яз.	в городской местности	в сельской местности
1992/93	0	0.00	0.00
1993/94	37	0.00	100.00

учебный год	Число учеников, изучающих нац. язык как предмет	в городской местности	в сельской местности
1992/93	2411	10.04	89.96
1993/94	2110	11.37	88.63

Среднее количество учеников в школах с национальным языком

учебный год	Школы с преподава- нием на на национальном языке			Школы, где национа- льный язык изучают как предмет		
	Всего	гор.	село	Всего	гор.	село
1992/93	0	0	0	75	121	72
1993/94	37	0	37	49	120	46

Динамика численности на территории России  
(по данным всесоюзных переписей)

	1926	1937	1939
Всего	37545	32913	
из них			
в городах, %	.34		
в селах, %	99.66		

	1959	1970	1979	1989
Всего	24583	25051	27041	29901
из них				
в городах, %	12.98	15.14	20.99	20.36
в селах, %	87.02	84.86	79.01	79.64

Возрастной состав				
	1959	1970	1979	1989
Дети до 14 лет	37.37	43.60	37.35	36.13
Трудоспособные	54.24	49.39	55.31	56.37
Старше трудосп.	8.39	7.00	7.34	7.49

Образовательный состав					
1979 г., %					
	Все	Мужчины	Женщины	Город	Село
без образования	15.40	13.40	17.20	10.20	16.60
начальное	57.12	59.44	54.56	39.22	60.96
неполное среднее	26.17	26.35	25.98	33.11	24.68
среднее	7.10	7.27	6.92	11.56	6.15
среднее спец.	7.43	4.78	10.36	10.29	6.82
неоконч.высшее	.80	.60	1.00	2.70	.40
высшее	2.17	2.16	2.19	5.82	1.39
1989 г., %					
без образования	7.78	6.00	8.55	4.86	8.09
начальное	13.28	13.80	11.37	6.28	14.42
неполное среднее	26.20	28.93	20.93	20.31	26.06
среднее	36.68	38.16	31.40	37.75	33.66
среднее спец.	14.39	7.77	18.82	15.34	13.04
неоконч.высшее	1.67	1.27	1.86	3.96	.86
высшее	5.98	4.08	7.07	11.49	3.87

Родной язык, %					
	1959	1970	1979	1989	1994
родной свой	55.90	51.28	42.49	30.35	15.20
родной русский	8.61	16.36	20.73	28.29	19.60
родной др.	35.50	32.36	36.77	41.36	65.20

Владение языком, %				
	1970	1979	1989	1994
второй свой	4.22	2.26	2.54	1.30
второй русский	55.02	54.81	55.68	57.60
второй др.	3.24	2.47	2.66	4.00

Занятое население	
1979	1989

-----		
Всего занято	нет данных	13974
физический труд		75.80
умственный труд		24.20
Отраслевой состав		
из них занято:		
в промышленности, %		7.96
в строительстве, %		3.13
в сельском и лесном хоз-ве, %		44.52
на пр-ях транспорта и связи, %		4.62
в торговле и обществ. питании, %		5.48
в жкх и бытовом обслуж., %		2.96
в здравоохранении, %		5.85
в сфере образования, науки, культуры, %		20.70
в сфере управления, %		4.79

## Раздел 3. Публикации по курсу

Главацкая Е.М.

*University of Aberdeen*

### Этническая история Сибири в зеркале евроамериканской «Ethnic History»

Этническая история становится более популярной у Российских историков и этнологов. Каждая из двух составляющих ее дисциплин характеризующаяся своим кругом источников и специфических методов исследования, внесла значительный вклад в развитие этнической истории как отдельного самостоятельного научного направления. Вместе с тем гибридность этнической истории имеет и определенные слабые стороны. Российские исследователи, занимающиеся этнической историей народов Сибири, в значительной степени следуют по пути, аналогичному тому, по которому идут и евроамериканские историки и антропологи в освещении истории народов Америки. Сравнению развития этнической истории в России и «ethnic history» в евроамериканской литературе посвящен данный доклад.

Понятие «этнической истории» появилось в работах российских историков еще в 1930-х гг. (Томилов, 1993:8). Однако настоящий этноисторический бум в России совпал по времени с развитием процессов этнической мобилизации, последовавшими за распадом и дезинтеграцией Советского Союза и ослаблением методологического доминирования марксизма-ленинизма в исторической науке.

Наиболее распространенным подходом в этнической истории является практика выбора отдельного народа в качестве объекта исследования и отслеживание его истории или развития отдельных этнических процессов на возможно более длительном отрезке времени. Аналогичный подход был выработан и евроамериканскими этноисториками (Axtell, 1979:3). Вместе с тем этническая история в российской/советской исторической науке иногда рассматривает несколько народов, проживающих на определенной территории. Такой подход позволяет избежать этноцентризм, но, как правило, приводит к тому, что истории разных народов, пусть и с общей исторической судьбой, рассматривается как нечто единое. При этом численно или политически доминирующий на определенной территории народ, более представленный в исторических источниках, неизбежно создает тень, за которой теряются не имеющие такого преимущества народы.

Российские и зарубежные историки в целом сходятся в том, что этническая история в качестве объекта исследования рассматривает этнические процессы, которые происходят с конкретным народом. Личный интерес ученого или политическая ангажированность могут сыграть существенную роль при выборе того или иного фактора или процесса в качестве центрального. Вероятно, более или менее объективный выбор этнообразующего фактора для конкретного народа может быть сделан исходя из того, что именно стоит в центре процесса его этнической мобилизации. Для большинства народов Сибири, сохранивших свои этнические территории в рамках Российского государства в значительной степени, приоритетным, на наш взгляд, являются религиозные традиции (Главацкая, 2005:5-6). Важность изменений в области культуры в этнической истории народов Сибири привела к формированию особого формата **этно-культурной истории**, в котором успешно работают Г.Н. Чагин (1995) и Е.П. Мартынова (1998). Что касается евроамериканской «ethnic history»,

то наиболее актуальным при ее возникновении оказалось направление этно-географическое, связанное с правами на землю (Trigger, 1982:4).

### **Источниковедение**

Характерной чертой российской исторической науки является особое внимание к тем источникам, которые создавались в среде изучаемого народа, в частности прошения и фольклорные материалы. В советской историографии эта традиция значительно развилась в работах А.Г. Базанова (1936), С.В. Бахрушина (1955), Н.А. Миненко (1975) и других. В этом отношении российские историки начали использовать «неколониальные» источники задолго до евроамериканских коллег, обратившихся к таким источникам в значительной степени лишь с началом распада колониальной системы..

Вместе с тем, следует отметить неоспоримый факт доминирования письменного источника у исследователей, специализирующихся на общих вопросах истории России и ее регионов. При наличии противоречивых сведений или оценок, письменный источник, как правило, вызывает больше доверия. Аналогичные явления отмечены при характеристике работ по этнической истории в евроамериканской традиции (Axtell, 1979,4).

Возможности археологических и этно-археологических источников в реконструкции этнической истории манси и хантов показаны в ряде работ российских историков И.Н. Гемуева, А.М. Сагалаева, А.И. Соловьева (1989) и А.В. Бауло (2002). Успешно применяется синхронный анализ фольклорного и археологического наследия в изучении этнической истории обских угров уральскими археологами А.П. Зыковым и С.Ф. Кокшаровым (2000). Однако методические разработки в области этноархеологии представлены в гораздо большей степени в работах американских исследователей. (Brumbach, Jarvenpaa and Buell, 1982 ).

К числу технических причин недооценки этнографического источника по истории XX в. относится то, что многие полевые материалы, собранные этнологами хранятся в их личных архивах. Ссылка на них идет как на полевые материалы автора (ПМА), часто без указания как и где они были собраны, в каком году, где хранятся и как с ними можно познакомиться. Оценить степень достоверности большинства таких источников практически не возможно. Введение их в научный оборот с учетом современных правил архивирования, как и искоренение слепых ссылок «ПМА» из работ – одна из насущных проблем российской этнической истории.

### **Периодизация**

История народов Сибири, особенно относящихся к категории малочисленных, действительно имеющая много общих черт, как правило рассматривается в российской исторической науке в рамках определенного хронологического клише, состоящего из нескольких периодов. Выделение **этногенеза** – процесса складывания этноса, и рассмотрение его отдельно от этнической истории, может показаться спецификой российской науки. Однако подход, при котором «доколониальная» история народов Америки рассматривалась как нечто однажды сформировавшееся и достаточно стабильное на протяжении длительного времени до соприкосновения с европейской цивилизацией (Trigger, 1982:3), по существу отражает тот же взгляд. Российская парадигма «этногенез – этническая история», на наш взгляд, в определенной степени может рассматриваться как аналог евроамериканской «pre-colonial – colonial ethnic history».

Российская историография этапа «присоединения» народов Сибири к Русскому государству (при отсутствии вооруженных конфликтов американского масштаба, сохранении за народами Сибири их этнической территории в значительной степени и включении их в социальную структуру Русского общества), в целом сходилась в том, что народы подверглись эксплуатации, но, одновременно, и положительному влиянию русской «более высоко развитой» культуры. Вероятно, интерпретация этого этапа этнической истории народов

Сибири в наибольшей степени созвучна «colonial history» в евроамериканской историографии, в противовес которой в значительной степени возникла «ethnic history».

Несостоятельность использования общесоветской периодизации применительно к народам Сибири ведет к тому, что этно-историки пытаются ограничить верхнюю рамку исследования или переходят на понятие «население», большинство которого к этому времени было представлено русскими. Стремление втиснуть этническую историю в «прокрустово ложе» традиционной периодизации, во многом сохраняет черты, характерные для «колониальной» истории. Вариант решения этой проблемы был предложен Б. Триггером: «при изучении истории определенной этнической группы рассматривать внешние события с той точки зрения и в той степени, в какой они оказали влияние на изучаемую группу и ее членов» (Trigger, 1982:11). Прорыв в этой области был сделан А.В. Головневым (1995), предложившим оригинальную периодизацию истории народов Северо-Западной Сибири, удачно примененную Е.В.Переваловой при изучении северных хантов (Перевалова, 2004).

### **Методология**

Одним из методологических решений при работе над этнической историей коренных малочисленных народов Сибири может быть мультикультурализм, позволяющий отойти от парадигмы «прогрессивный – отсталый». Мультикультурализм предполагает рассмотрение этнической истории любого из малочисленных народов наравне с российской, американской или иной.

Интересной находкой методологического значения является предложенная Р. Уайтом концепция «middle ground» при характеристике взаимоотношений европейцев с североамериканскими индейцами в XVII-XVIII вв. (Wight, 1991). Возможность применения этой концепции в интерпретации этнической истории чукчей аргументированно доказана в работе А. Знаменского (Znamenski, 1999:19-36). На наш взгляд концепция «middle ground» с успехом может быть использована и при интерпретации этнической истории народов Ямало-Ненецкого Автономного Округа.

При характеристике того или иного события этнической истории особое значение приобретает терминология. Доминирование письменных источников, составлявшихся представителями колониальной администрации, привело к формированию терминологии, несущей оттенок уничижительного отношения к народам Сибири. Коррекция научной терминологии является важным методологическим аспектом этнической истории. (Главацкая, 2005:16-18).

### **Предварительные выводы**

Этническая история как отдельное научное направление сложилась, как и ее евроамериканский аналог «ethnic history», на стыке истории и этнологии. Ее отличие от традиционной истории в привлечении значительного числа альтернативных источников и внимание к этническим процессам.

К числу характерных черт российской традиции этнической истории следует также отнести раннее обращение к источникам, созданным в среде исследуемого народа, выделение на определенном этапе этногенеза в качестве самостоятельного направления, приоритет этнокультурного фактора над этно-географическим, ранний приход представителей народов Сибири в качестве исследователей. Российская наука выработала ряд методов изучения этнической истории как отдельного научного направления, однако методологические аспекты, вопросы введения в научный оборот новых источников и их критика требуют дальнейших исследований.

### **Ссылки**

Axtell, James. Ethnohistory: An Historian's Viewpoint. In: *Ethnohistory*, Vol.26.No1. (Winter, 1979). P. 1-13.



- Базанов А.Г. Очерки по истории миссионерских школ на Крайнем Севере // Известия ин-та народов Севера. Вып. 7. Л., 1936. 133с.
- Бауло А.В. Культовая атрибутика Березовских хантов. Новосибирск, 2002. 92 с.
- Бахрушин С.В. Остяцкие и вогульские княжества в XVI-XVII вв. // Научные труды. Т.3. Ч.2. М., 1955. С.86-152.
- Бахрушин С.В. Задачи исторического изучения Сибири // Научные труды. Т. 3. Ч.2. М., 1955. С.257-262.
- Brumbach, Hetty Jo, Jarvenpa, Robert and Buell, Clifford. An Ethnoarchaeological Approach to Chipewyan Adaptations in the Late Fur Trade Period. In: *Arctic Anthropology* 19 (1). 1982. P.1-49.
- White, Richard. *The Middle Ground: Indians, Empires, and Republics in the Great Lakes Region, 1650-1815*. Cambridge University Press, Cambridge and New-York, 1991.
- Гемуев И.Н. Сагалаев А.М., Соловьев А.И. Легенды и были таежного края. Новосибирск, 1989. 176 с.
- Главацкая Е.М. Религиозные традиции хантов. XVII-XX вв. Салехард-Екатеринбург, 2005. 360с.
- Головнев А.В. Говорящие культуры: традиции самодийцев и угров. Екатеринбург, 1995. 606с.
- Znamenski, Andrei A. "Vague Sense of Belonging to the Russian Empire": The Reindeer Chukchi's status in nineteenth Century Northeastern Siberia. In: *Arctic Anthropology*. 1999. Vol.36, Nos.1-2. P.19-36.
- Зыков А.П., Кокшаров С.Ф. Северная Троя: от легенды до точки на карте // «Родина», 2000. №5. С.30-35.
- Мартынова Е.П. Очерки истории и культуры хантов. Москва, 1998. 235с.
- Миненко Н.А. Северо-Западная Сибирь в XVIII – первой половине XIX в. Историко-этнографический очерк. Новосибирск, 1975. 308с.
- Перевалова Е.В. Северные ханты: этническая история. Екатеринбург, 2004. 414с.
- Томилов Н.А. Проблемы этнической истории. (По материалам Западной Сибири). Томск, 1993. 222с.
- Trigger, Bruce G. Ethnohistory: Problems and Prospects. In: *Ethnohistory*, Vol.29, No 1. (Winter, 1982). P.1-19.
- Чагин Г.Н. Этнокультурная история Среднего Урала в конце XVI- первой половине XIX века. Пермь, 1995. 320с.

## **Религиозный ландшафт Урала: феномен, проблемы реконструкции, методы исследования<sup>5</sup>.**

Термин «религиозный ландшафт» непривычен для отечественной исторической науки. Впервые ввести его в научный оборот я попылась при работе над коллективной научно-популярной монографией по истории православия на Урале<sup>6</sup>. Однако ни один из авторов не поддержал идею, и мы договорились вырезать из текста все упоминания религиозного ландшафта. Устоявшееся представление о ландшафте настолько связано с природой, что вызвало опасение: православные люди могли обидеться на то, что их религиозность ассоциируют с растительным миром. Данная статья направлена как раз на то, чтобы ввести термин «религиозный ландшафт» в научный оборот и представить возможности нового подхода в изучении религиозности.

История изучения религиозного опыта населения Урала имеет богатую историографию, сложившуюся вокруг определенного круга исследовательских проблем: истории православной церкви и миссионерской деятельности; взаимоотношений церкви и государства, монастырского строительства, форм народного православия и истории старообрядчества. Вместе с тем, не христианская религиозность народов Урала, ее формы и место в истории Урала исследованы далеко не достаточно. При этом различные религиозные традиции, даже история официального православия и старообрядчества, как правило, разведены по разным публикациям. Такая изоляция мешает формированию общей картины религиозности населения Урала – общности, сформировавшейся, как считает большинство исследователей, уже в конце XVII в. Что же способствовало формированию этой общности и ее самосознания при всей разности религиозных традиций ее населения? Есть ли основания говорить о складывании единого культурного пространства Урала в XVII в., и если – да, то чем оно характеризовалось?

Взглянуть по-новому на эти проблемы дает возможность, как нам кажется, применение подходов, заимствованных из смежных дисциплин, прежде всего антропологии и географии, например через призму «культурного ландшафта».

### **«Культурный ландшафт»: история идеи и метода в зарубежных публикациях<sup>7</sup>**

На собственном опыте испытал как нелегко воспринимается большинством коллег использование термина «ландшафт» применительно к изучению религиозного опыта, попытаюсь начать с краткой истории его появления и применения.

Традиция изучения исторических событий, явлений и коллективов людей в непосредственной связи с определенными территориями утвердилась в европейской науке в качестве особого подхода, получившего название «культурный ландшафт» и имеет довольно развитую и устоявшуюся традицию<sup>8</sup>. Само понятие «культурный ландшафт» было введено представителем направления «культурной географии», Карлом Сойером в 1920-х гг., и

<sup>5</sup> Исследование проводилось при финансовой поддержке РГНФ, грант «Религиозный ландшафт Урала и Северо-Западной Сибири в XVI-XX вв.: материалы к атласу». № 08-01-00426а.

<sup>6</sup> Коллективная монография «Православие Среднего Урала: пять веков истории» находится в печати в издательстве «Сократ».

<sup>7</sup> Поскольку вопросы развития отечественной историографии по этой теме рассматриваются в статье И. Л. Маньковой, то я ограничусь анализом зарубежных публикаций.

<sup>8</sup> Webb M. Cultural landscapes in the National Park Service. *The Public Historian*, Vol. 9. No 2. The National Park Service and Historic Preservation. (Spring, 1987). P. 78.

определялось как феномен, сформированный не просто природными силами...но возникший под воздействием специфического соединения как природных, так и культурных составляющих».<sup>9</sup> Любопытно то, что и в отечественной науке в 1920-е гг. активно развивалась идея использования методов географии в изучении культуры. В частности, В. Богораз-Тан активно применял графический метод при анализе распространения культур и религиозных традиций.<sup>10</sup> Более того, им же был успешно применен графический метод при анализе религиозных традиций<sup>11</sup>. Однако западная концепция «культурного ландшафта» в том виде, в каком она была сформулирована, была встречена критически, и не получила серьезного развития в отечественной науке.

Что касается самого термина, то по мнению ряда американских исследователей, в наиболее раннем (около V в.) варианте использования *landschaft* - означал жилища с хозяйственными постройками, пастбищем, лугом, пахотными угодьями, окруженные лесом<sup>12</sup>. Таким образом, первоначальное значение ландшафта включало как природные элементы, так и созданные человеком. Если закрыть глаза на то, что в V в. под элементами, созданными человеком, подразумевались исключительно плоды сельско-хозяйственной деятельности, то это определение как раз и совпадает с тем, что Карл Сойер назвал «культурным ландшафтом», вернув тем самым термину его первоначальное значение.

Популярность слова «ландшафт» в Европе конца XVI в. связана с развитием традиции и моды на активное преобразование окружающей среды путем целенаправленного озеленения территорий вокруг дворцов, окружения замков парками и садами. В то же время эстетические идеалы общества, выраженные, например, в работах мастеров известной голландской школы живописи, связывались с природной (а не окультуренной) пасторальной красотой. Вероятно, в конце XVI- начале XVII вв. и именно в таком «натурально-природном» варианте термин «ландшафт» проник в Россию. Согласно словарю Фасмера, это слово впервые было употреблено в русском языке в 1707 г. в форме «леншафт» и являлось заимствованием из немецкого *landschaft* – в значении местность<sup>13</sup>. В дальнейшем в русском языке сложилось понятие «природный ландшафт» – как естественный и «антропогенный ландшафт» (с явной негативной коннотацией), – как результат деятельности человека.

Введенная К. Сойером идея «культурного ландшафта» активно обсуждалась и разрабатывалась силами географов, увлекшихся проблемами культуры, в основном в двух направлениях. Первое направление, назовем его – «объективное» или «реалистическое» ландшафтоведение, было связано исключительно с изучением истории развития ландшафта как объективной реальности и представлено работами П. Эверсона и Т. Вильямсона по археологии ландшафта<sup>14</sup>, Д. Хука по англо-саксонскому ландшафту и ряда других исследователей<sup>15</sup>.

Представители второго направления, назовем его «субъективное» или «символическое ландшафтоведение», считали, что человек воспринимает и понимает ландшафт субъективно.

<sup>9</sup> Sauer C. O. *The Morphology of Landscape*. Berkeley: University of California press. 1925. P.343.

<sup>10</sup> Богораз-Тан В. К вопросу о графическом методе анализа элементов этнографии и этногеографии. *Этнография* 1928. № 1. Кн. V. С 3- 4.

<sup>11</sup> Богораз-Тан В. Эйнштейн и религия. Ленинград, 1922; Он же. *Ideas of Space and time in the Conception of Primitive religion*. *American anthropologist*. New Series, Vol. 27, No 2 . (Apr., 1925). P. 205-266.

<sup>12</sup> Webb M. *Cultural landscapes in the National Park Service*. *The Public Historian*, Vol. 9. No 2. The National Park Service and Historic Preservation. (Spring,1987). P.78.

<sup>13</sup> Фасмер 2 С.457.

<sup>14</sup> Everson P., Williamson T. *The Archaeology of Landscape*. Manchester: Manchester University Press, 1998.

<sup>15</sup> Hooke D. *The landscape of Anglo-Saxon England*. Leicester: Leicester University Press, 1998; Muir R. *Approaches to landscape*. London: Macmillan,1999.

Такой подход предполагал принятие во внимание всех типов ландшафтов – как реально существующих, видимых, так и тех, которые мы создаем в своем воображении. По мнению представителей школы «символического ландшафтоведения», разные варианты восприятия ландшафта могут быть представлены в музыкальной, художественной или литературной форме, на телеэкране или в виртуальной реальности<sup>16</sup>. Тем не менее, общим в понимании культурного ландшафта стало то, что он трактовался как природа, измененная человеком<sup>17</sup>.

В 1990-гг. к разработке теории культурного ландшафта активно подключились антропологи. В частности, Тим Ингольд, анализируя сущность культурного ландшафта дал ему очень емкую характеристику «окружающий мир в том виде, в каком он известен тем, кто в нем находится...»<sup>18</sup>.

Идея «культурного ландшафта» все чаще использовалась в качестве научного инструментария представителями гуманитарных наук. В частности, И. Робертсон и П. Ричардс впервые обратили внимание на то, что культурный ландшафт является продуктом доминирующей на определенной территории или в обществе группы, и одновременно одим из средств сохранения ею своей власти. По мнению исследователей ландшафт отражает, порой в завуалированном виде, социальные, политические, экономические и духовные процессы, породившие его<sup>19</sup>.

Изменяя окружающую среду в процессе жизнедеятельности: путем осушения болот, вырубки лесов или придания определенной территории особого сакрального статуса, человек или коллектив людей наделяет ландшафт не только новыми физическими, но и духовными характеристиками. При этом именно доминирующая в обществе группа оказывает наибольшее влияние на ландшафт, фактически формирует его под себя, в соответствии со своими потребностями и представлениями. Таким образом, любой культурный ландшафт несет в себе значительную информацию, которую мы можем получить, имея необходимую для этого методику.

Изучение культурного ландшафта основывалось на методе интерпретации «следов», оставленных той или иной культурой на определенной территории<sup>20</sup>. При этом П. Льюис, например, очень широко трактовал эти «следы», которые, по его мнению, являются своеобразными отражениями наших «вкусов, ценностей, надежд и даже наших страхов...»<sup>21</sup>. Развивая методику изучения ландшафта Д. Дункан предложил смотреть на ландшафт как на текст или документ, требующий в процессе «чтения» выявления смысловых уровней и процессов, «записанных» в нем<sup>22</sup>. Позднее тот же автор обратил внимание и на то, что в процессе «чтения» ландшафта важно не только то, кем он был «написан», но и то, кто

---

<sup>16</sup>Robertson I., Richards. P. Introduction // Studying cultural landscapes Ed/ Iain Robertson and Penny Richards/ London. 2003. P.2.

<sup>17</sup> Cosgrove D.E. Social Formation and Symbolic Landscape. London: Groom Helm, 1984; Cosgrove D.E. Prospect, perspective and the evolution of the landscape idea. Transaction of the Institute of British Geographers (new series). 1985. P. 10. P.45-62; Daniels S. and Cosgrove D.E. Spectacle and text: landscape metaphors in cultural geography // Place/ Culture/ Representation/ Duncan J. and Ley D. Ed. London: Routledge, 1993.P. 57-77.

<sup>18</sup> Ingold T. The Temporality of the Landscape. In: World Archaeology, Vol.25, No2, Conceptions of Time and Ancient Society. (Oct., 1993). P. 156.

<sup>19</sup>Robertson I., Richards. P. Introduction // Studying cultural landscapes Ed/ Iain Robertson and Penny Richards/ London. 2003. P. 2- 4.

<sup>20</sup> Hoskins W.G. The Making of the English Landscape. London: Hodder & Stoughton, 1955; Meinig D.W. Reading the landscape: An Appreciation of W.G. Hoskins and J.B. Jackson. In: The Interpretation of Ordinary Landscapes. Ed. Meinig, D.W. New York: Oxford University Press, 1979. P. 195-244.

<sup>21</sup> Lewis P. F. Axioms for Reading the Landscape: Some Guides to the American Scene. In: The Interpretation of Ordinary Landscapes. Ed. Meinig, D.W. New York: Oxford University Press, 1979. P12.

<sup>22</sup> Duncan J. The City as Text: The Politics of Landscape Interpretation in the Kandy Kingdom. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

является «читающим», поскольку при понимании и интерпретации «текста»-ландшафта это тоже имеет значение<sup>23</sup>.

Если первоначально культурный ландшафт рассматривался как некая данность, то к началу 1990-х гг. сложилось представление о его изменчивости под воздействием различных факторов. Т. Ингольд предложил рассматривать культурный ландшафт не как статическую картину, а как процесс (и одновременно результат) освоения определенной территории. При этом культурный ландшафт в его понимании никогда не является завершенным и находится в состоянии развития<sup>24</sup>. Ландшафт, по-Ингольду, это территория, связанная с постоянно происходящей активностью человека: заселением и расселением, хозяйственными или ритуальными практиками. У. Митчел в работе «Ландшафт и власть» также указал на необходимость рассматривать культурный ландшафт как процесс и подчеркнул, что именно в рамках этого процесса формируются идентичности<sup>25</sup>. Тем самым, теория культурного ландшафта была выведена на уровень проблематики формирования разных видов самосознания. В работе С. Сеймур, посвященной исторической географии, ландшафт был охарактеризован как феномен, который не просто отражает или искажает глубоко лежащие социальные отношения. Он сам часть процесса, формирующего окружающий мир, его организацию и понимание<sup>26</sup>. Рефлексируя на тему историчности, редакторы и авторы введения к коллективной монографии, посвященной изучению культурного ландшафта, И. Робертсон и П. Ричардс представили систему сменяемости ландшафтов в процессе истории как *палимпсест* – текст, написанный поверх более раннего текста. Применительно, скажем, к культурному ландшафту Англии первый слой палимпсеста представлен буйной растительностью, деревьями, водоемами и стадами, создававшими картину социальной организации средневековья. Железнодорожная станция следующего слоя, символизирует наступление города на деревню, произошедшее в XIX в. Третий слой представлен старинными коттеджами, сохранившимися или восстановленным новыми владельцами в конце XX и XXI вв. Все это: и стада, и железнодорожная станция и коттеджи – не что иное как слои иконографии национального английского ландшафта<sup>27</sup>.

Наконец, в рамках современных тенденций, направленных на отход от жестких однозначных и односторонних позиций, один и тот же ландшафт, по мнению С. Сеймур, может быть предметом для изучения и интерпретации представителей различных культурных традиций или может быть одновременно рассмотрен с различных точек зрения<sup>28</sup>. Идея эта представляется особенно важной, поскольку она сродни методике мультикультурализма, исходящей из признания за различными этнокультурными объединениями права на существование и равнозначность; учитывает, что каждому конкретному сообществу свойственна потребность в самореализации и самовыражении.

---

<sup>23</sup> Dunkan J., Dunkan N. Deep suburban irony//Visions of Suburbia. Ed. Silverstone. London: Routledge, 1997.

<sup>24</sup> Ingold T. The Temporality of the Landscape. // World Archaeology, Vol.25, No2, Conceptions of Time and Ancient Society. (Oct., 1993). P. 162.

<sup>25</sup> W.J.T. Mitchell Landscape and power. Chicago: Chicago University Press, 1994. P.1.

<sup>26</sup> Seimour S. Historical geographies of landscape // Modern Historical Geographies. Ed. Graham B. and Nash C. London: Longman. 2000. P. 214.

<sup>27</sup> Robertson I., Richards P. Introduction // Studying cultural landscapes Ed/ Iain Robertson and Penny Richards/ London. 2003. P.4.

<sup>28</sup> Seimour S. Historical geographies of landscape // Modern Historical Geographies. Ed. Graham B. and Nash C. London: Longman. 2000. P. 194.

### От культурного ландшафта к религиозному

Основательное развитие теории культурного ландшафта повлекло за собой разработку методик выявления и понимания феномена. Исследователи научились «читать» ландшафт, интерпретируя следы, оставленные на земле современными или исчезнувшими культурами, а на основе этого реконструировать историю отдельных коллективов, их повседневную деятельность и изменения в ней. Были предложены варианты классификаций ландшафтов по видам: исторический, дизайнерский, социокультурный, современный (*vernacular*), каждый из которых требовал особых методов исследования. Изучались архитектурный, индустриальный, литературный и живописный ландшафты. Наконец, теория культурного ландшафта была с успехом использована при изучении конкретных культур и субкультур<sup>29</sup>. И хотя термин «религиозный ландшафт» так и не был введен в научный оборот, работы, посвященные ландшафтам, возникшим в результате развития различных религиозных традиций и течений, появились в англоязычной научной литературе уже в конце 1970-х гг. В частности, было опубликовано исследование, посвященное ландшафту Церкви святых последних дней (мормонов)<sup>30</sup>. Другим примером применения теории культурного ландшафта при изучении религиозности населения Америки является статья Д. Джэксона<sup>31</sup>. Так что даже следуя логике развития этого научного направления представляется вполне естественным предложить возможность рассмотрения и религиозного ландшафта как культурно-исторического феномена. Кроме того, он заслуживает изучения и просто как часть культурного ландшафта, поскольку религия является одним из существенных элементов культуры.

Религиозный ландшафт, в нашем понимании, представляет собой религиозную ситуацию, складывающуюся на определенной территории в различные исторические периоды, характеризующуюся распространением представлений о существовании высших сил, влияющих на судьбу и жизнь людей, с которыми они пытаются установить диалог путем совершения определенных ритуальных практик и созданием соответствующих институтов.

Выделение религиозного ландшафта Урала в качестве предмета исследования обусловлено рядом соображений. Ландшафт в его чисто природно-географическом значении играл и продолжает играть важную роль в формировании религиозных традиций. Многие формы проявления религиозности имеют четкую привязанность к природным объектам: священные места народов Урала как правило связаны с водными ресурсами, горными, скалистыми или пещерными образованиями, деревьями необычной формы или особой породы<sup>32</sup>. Для манси, например, окружающий мир населен многочисленными богами и духами-покровителями различной значимости и компетенции, а окружающий человека животный и растительный мир – одушевлен<sup>33</sup>. Таким образом, человек в представлении манси, является частью окружающей природы и связан с ней не только физически, но и духовно. Именно благодаря этим духовным связям с окружающей средой, манси почитали и продолжают почитать различные природные объекты. Для религиозных традиций мари было характерно почитание

<sup>29</sup> Краткая библиография содержится в работе Webb M. Cultural Landscapes in the National Park Service// The Public Historian. Vol 9. № 2. The National Park Service and Historic Preservation. 1987. (Spring). P.80

<sup>30</sup> Francaviglia R.V. The Mormon Landscape: Existence, Creation, and Perception of a Unique Image in the American West. New York: AMS Press, 1978.

<sup>31</sup> Jason J.B. The order of Landscape: Reason and Religion in Newtonian America//The Interpretation of Ordinary Landscapes: Geographical Essays. Ed. Meinig D.W. New York.: Oxford University Press, 1979. P. 153-163.

<sup>32</sup> Карьялайнен К.Ф. Религия югорских народов.

<sup>33</sup> Мифология манси. Краткая характеристика религиозных традиций финно-угров Урала имеется также в моей статье: «Так не похож на брата брат...» Страницы этнокультурной истории уральцев// «Родина». 2001. Ноябрь. С.27-33

гор и холмов, именно на них и в находящихся рядом с поселениями рощах совершались общественные моления и жертвоприношения<sup>34</sup>. Обожествление природных объектов и почитание некоторых видов животных было характерно и для религиозных традиций башкир до утверждения ислама.

Что касается православия, пришедшего на территории проживания народов Урала, то оно стремилось использовать то пространство, за которым уже закрепился статус сакрального. Православные культовые сооружения часто создавались на священных, можно сказать «намоленных» местах народов Урала. И это явное свидетельство культурной приемственности, складывавшейся на определенной территории, когда особую ценность того или иного места признавали представители аборигенного и пришлого населения, совершая ритуальные действия, направленные на выражение своих культовых чувств. И в данном случае совсем не важно, что форма ритуальных действий была иной, поскольку религиозные изменения неизбежны в условиях изменения политического, экономического и духовного окружения. Следует заметить, что часть населения, не принявшая предложенный доминирующей русской культурой религиозный ландшафт, старалась уйти за пределы его распространения. Они переселялись в новые районы, принося на них свои религиозные представления, изображения своих духов-покровителей, обустроявая новые священные места, заводя новые системы отношений с окружающим миром духов.

Что касается тех территорий, где у пришлого православного населения не возникало никаких ассоциаций с локальной до христианской религиозностью, природное окружение, тем не менее, также имело большое значение. Монахи в поисках духовности оседали в местах, удаленных от обычных культурных центров, создавая культурный ландшафт, который признавался всеми категориями населения, как обладающий особым сакральным статусом. Бежавшие от контактов с официальной православной церковью и поддерживающим ее государством, старообрядцы также старались селиться в глуши, вдалеке от населенных пунктов и дорог. Таким образом, религиозный ландшафт Урала динамично расширялся как за счет изменений в результате контакта различных культур, так и за счет активного освоения новых пространств пришлым православным населением.

Вместе с количественным, связанным с увеличением числа культовых православных объектов, в XVII в. шло и качественное развитие религиозного ландшафта Урала. Новым для Урала проявлением религиозности населения стало почитание местных святых, деятельность которых была связана с конкретными населенными пунктами, а также попомничества к их могилам и мощам и представления о чудодейственности определенных мест<sup>35</sup>.

Православный ландшафт даже русского населения на был однороден. Существовали ландшафтообразующие православные центры, примером которых на Урале могут служить Верхотурье и с. Меркушино – центр почитания местного святого – Семеона Верхотурского. Однако имелись и районы проявления религиозности, которая не вписывалась в собственно православный ландшафт, осуждалась церковью, но, вместе с тем, составляла существенный элемент религиозных представлений православного населения. Характерной чертой религиозных традиций русского населения Урала была вера в колдовство. Распространено было представление о том, что некоторые люди могли «навести порчу». Так в 1682 г. жители Подгородной волости Верхотурского уезда обвинили Агафью Заплатину в том, что она насала

<sup>34</sup> Главацкая Е.М. «Так не похож на брата брат...» Страницы этнокультурной истории уральцев// «Родина». 2001. Ноябрь. С.27-33

<sup>35</sup> Детальное описание развития православного религиозного ландшафта дано в первой главе коллективной монографии Православие Среднего Урала: пять веков истории». (Находится в печати в издательстве «Сократ»).

«килу»<sup>36</sup> на их родственников, отчего они тяжело заболели, а один даже был при смерти. О том, насколько серьезно воспринималась подобная информация в XVII в., свидетельствует тщательность расследования, проведенного по поводу порчи, верхотурским воеводой в деревнях Подгородной волости<sup>37</sup>. Самое интересное, что во время полевых исследований, проводившихся в районе Верхотурья в 1995 г., участниками экспедиции были записаны рассказы жителей деревни Меркушино о происходивших с ними чудесных исцелениях от воды из святого, по их мнению, источника, сохранившегося на месте разрушенной в советское время часовни Симеона Верхотурского. А жители деревни Заплатиной, с ужасом рассказывали о насылании килы одной из соседок, слышавшей колдуньей<sup>38</sup>. Сохранение соответствующих религиозных представлений, связанных с определенной местностью, на протяжении трех веков позволяет говорить об определенной устойчивости религиозного ландшафта.

### **Проблемы и методы реконструкции**

Говоря о религиозном ландшафте Урала того или иного периода, мы, конечно же, имеем в виду прежде всего реконструкцию, или даже различные варианты реконструкций, каждый из которых зависит от того, кто именно изучает ландшафт. Действительно, увеличение числа церквей на территории Урала, вначале XVII в. может быть «прочитано» по разному: православный исследователь ландшафта будет интерпретировать этот феномен как активное православное освоение края и в целом прогрессивное явление. Представитель же не православной религиозности увидит в этом процессе разрушение и подавление традиционных ценностей. На наш взгляд, обе реконструкции имеют право на то, чтобы быть представлены, и не должны рассматриваться как конкурирующие, но как дополняющие друг друга, позволяющие создать более детальную картину того как изменялся религиозный ландшафт.

В историографической части статьи было отмечено, что по мере того, как природа изменяется в результате человеческой деятельности, именно доминирующая группа общества исходя из своего собственного представления о том, как мир должен быть организован, определяет, какие именно элементы ландшафта изменятся. При этом формирование нового ландшафта идет постепенно, с использованием различных форм и методов. Таким образом религиозный ландшафт демонстрирует отношения власти и контроля, продуктом которых он является. На Урале, например, расширение и развитие одного религиозного ландшафта почти неизбежно означало сокращение альтернативных его вариантов. Это создает еще одну из проблем реконструкции, поскольку осложняет выявление элементов не православной религиозности. Источники, созданные представителями доминирующей культуры, фиксировали конкурирующие формы религиозности в ограниченном виде, поэтому необходим поиск альтернативных источников. И в данном случае мы выходим на методики этнической истории, которые предполагают приоритет тех источников, которые созданы представителями изучаемой культуры, таких как археологические артефакты, фольклор, устную историю.

Сложность реконструкции религиозного ландшафта Урала состоит и в том, что уже к началу освоения его русским православным населением, он представлял собой мозаичную картину. Его формирование шло в условиях активных этнических контактов нескольких народов: финно-угорских: манси, хантов, коми, коми-пермяков и мари; тюркских: башкир и татар; славянских: русских и украинцев. Каждая культура создавала свой собственный

---

<sup>36</sup> Кила –

<sup>37</sup> Главацкая Е.М. Дела и люди земли Уральской. XVII в. //Уральский сборник. История. Культура. Религия. Екатеринбург. 1997. С. 43-44.

<sup>38</sup> ПМА



ландшафт, а контактные районы являлись многослойными образованиями, в которых были представлены элементы различных религиозных ландшафтов. Поэтому, чтобы понять динамику развития православного ландшафта Урала, необходимо иметь в виду, что этот процесс происходил на территории со сложившимися религиозными ландшафтами. Формы взаимодействия между ними включали восприятие новых элементов, соединение разных элементов в одной системе и открытую конфронтацию<sup>39</sup>. Важным методом реконструкции религиозного ландшафта Урала в тот или иной период является изучение религиозного опыта всех групп населения и включение их в одну географическую систему. Карта визуализирует изучаемый феномен, она дает возможность проследить процессы в динамике и увидеть различные элементы ландшафта в системе. Использование Географической информационной системы (ГИС) при реконструкции религиозного ландшафта позволяет, благодаря ее гидронимической детальности, локализовать отдельные элементы с высокой степенью точности. Многие объекты, находившиеся вдали от административных центров, в исторических источниках привязывались к определенным гидроресурсам. Вместе с тем, поскольку религиозный ландшафт является частью культурного, то многие его элементы находились рядом с населенными пунктами, существовавшими в определенное время, но исчезнувшим с современных карт. Поэтому исторические карты служат дополнительным источником при реконструкции религиозного ландшафта. Графическая реконструкция религиозного ландшафта сама по себе представляет своеобразный графический источник, который позволяет визуализировать феномен, а затем и проанализировать его.

### **Заключение**

Преимущества термина «религиозный ландшафт» и нового подхода в изучении религиозности населения Урала я попыталась представить в тексте статьи, что в значительной степени снимает необходимость повторения этих аргументов в заключении. Обращу внимание только на то, что взгляд на тему религиозности населения Урала, как на ландшафт, объединяющий (а не разделяющий) различные варианты проявления религиозности, позволяет глубже понять феномен, представить его как систему и подчеркнуть равнозначность различных традиций.

Утвердительно отвечая на вопросы, заданные в начале статьи, о складывании общего культурного пространства на территории Урала в XVII в. и особого самосознания его населения, следует отметить также, что этому безусловно способствовало наличие сформированного религиозного ландшафта. Он характеризовался развитой системой представлений о существовании высших сил, влияющих на судьбу и жизнь людей, с которыми уральцы пытались установить диалог путем совершения определенных ритуальных действий и созданием соответствующих институтов.

Задача реконструкции изменений религиозного ландшафта - общей картины религиозности населения Урала еще далека от завершения. Используя графический метод (или метод иконографии), создавая карты, представляющие различные формы религиозности, например, православный ландшафт Урала в XVII – начале XVIII вв. мы сможем увидеть те лакуны (территориальные и тематические) которые еще не заполнены информацией, и, следовательно, определиться с темами необходимых исследований.

---

<sup>39</sup> Классификация религиозных изменений, происходящих в результате встречи различных традиций, на примере хантов дана в V главе моей монографии Религиозные традиции хантов. XVII – XX вв. Екатеринбург-Салехард. Арт-Медиа, 2005.

## **Антропология права и правовой плюрализм (права человека и права народов)<sup>40</sup>**

Не в первый раз Летняя школа по юридической антропологии открывается темой «правовой плюрализм». Так сложилось, что вокруг концепции правового плюрализма, как вокруг некоей оси, вращается основная проблематика антропологии права, включая проблемы прав коренных народов на природопользование согласно традиционному укладу их хозяйственной деятельности.

В юридической антропологии уже утвердилось общее понятие правового плюрализма как правовой ситуации, при которой правовое бытие человека определяется одновременно и нормами официального (государственного) писаного права, и нормами так называемого «традиционного», или обычного, права, и другими квазинормативными регуляторами.

Помимо самостоятельного теоретического значения проблемы правового плюрализма, с которого мы начнем свой анализ, вопросы правового плюрализма изучаются в контексте природопользования, аборигенного самоуправления («аборигенного» в первоначальном смысле этого слова — как относящегося к «коренному населению») и методологии разрешения разного рода конфликтов и споров. В России изучение проблематики правового плюрализма тем более необходимо, потому что в федеративном государстве мы имеем нормотворчество нескольких уровней: федерального, уровня субъектов федерации, местного — вот где настоящая лаборатория правового плюрализма в масштабах огромного государства. Наконец, и это, пожалуй, самое главное, понятия правового плюрализма сейчас как никогда применимы к правовому статусу личности, особенно личности, волей судьбы оказавшейся в чужом культурном, социальном, правовом окружении либо соприкасающейся в повседневной жизни с другой средой. Ведь и права малочисленных народов — это в конечном счете сумма прав отдельных личностей.

Здесь мы лишь эскизно затронем эти проблемы, а более развернутый анализ дадим в готовящемся втором издании учебника «Антропология права». Остается сожалеть, что при переводе книги Н. Рулана «Юридическая антропология» пришлось (из-за обилия ссылок и многочисленных отсылок) опустить большую главу «Методология», посвященную в основном проблеме правового плюрализма [Рулан Н., 1999]. Наша задача — частично восполнить этот пробел.

1. Предпосылки появления концепции правового плюрализма. Правовое многообразие как явление цивилизации

С легкой руки К. фон Бенда-Бекманн в нашей литературе распространилось утверждение, что начало дебатов о правовом плюрализме положено публикацией в 1971 году сборника трудов Дж. Джиллисена «Правовой плюрализм» [Gillissen J., 1971], в котором, по ее мнению, впервые проводится различие между «действующим правом» и «государственным правом» [Бенда-Бекманн, К. фон, 1999. С. 8—9]. Это убеждение

---

<sup>40</sup> Ковлер А.И. Антропология права и правовой плюрализм (права человека и права народов) // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии. Отв. Ред. Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С. 24 – 52

разделяют и некоторые отечественные исследователи [см., напр., Бобровников В. О., 2000. С. 128].

Между тем «живой классик» юридической антропологии Н. Рулан видит истоки концепции правового плюрализма... в древнем римском праве, различавшем *ius civile* (внутригосударственное право) и *ius gentium* (право народов, распространявшееся на некоренных подданных римского государства) [см. подробнее: Rouland N., 1988. С. 76—78]. Варвары, захватившие Римскую империю, продолжали применять принцип: каждому индивиду право его народа. Лишь в 1804 году Наполеон в своем Гражданском кодексе положил конец этой традиции, навязав миф «единого права для всех», освященного неразделимой волей государства-опекуна.

Из истории антропологии права известно, что первые колониальные администрации были вынуждены отступить от этого правового монизма, иначе управление огромными колониями со всей их пестротой вековых традиций и обычного права было бы невозможным [см.: Ковлер А. И., 2002. С. 36—103]. Бельгийский правовед-антрополог Ж. Вандерлинден подчеркивает, что введение понятия «обычное право» потребовалось колониальным властям для того, чтобы уточнить, что отныне обычаи, признанные колониальными актами, требовали к себе большего уважения, нежели просто повторяющиеся в общественной жизни модели поведения. К примеру, в Нидерландской Индии различали понятия доколониального обычая (*adat*) и колониального обычного права (*adatrecht*) — нюанс, мимо которого проходят многие отечественные и зарубежные исследователи «обычного права». Такое же различие можно найти в «Уставе об управлении инородцами» (1822 г., Россия). Проблемы сложных правовых систем поднимали М. М. Ковалевский [Ковалевский М. М., 1890], Б. Малиновский [Malinovskiy B., 1926; Малиновский Б., 1998], Л. Ллевеллин и Е. Хобель [Llewellyn L., Hoebel E. A., 1967] и другие правоведы-антропологи рубежа XIX—XX веков.

Но не только «колониальный вопрос» стимулировал интерес к правовому плюрализму. Усложнение социальной структуры западных обществ, появление многонациональных империй (российской, австро-венгерской, османской) в Европе, формирование «корпоративного права», обычаев делового оборота, морских обычаев, возникновение органов «альтернативной юстиции» (в частности, на национальных окраинах Российской империи) — все это подводило к идеям сосуществования двух или нескольких правопорядков в одном государстве прежде всего из прагматических соображений управляемости разросшегося вглубь и вширь государства.

Попытки втиснуть правовой быт колонируемых народов в прокрустово ложе правовой системы метрополии не дали ожидаемых результатов: «Никакая сумма внешних влияний на Индию или Египет не сняла их принадлежности к индийской или арабо-мусульманской цивилизации» [Ерасов Б. С., 1990. С. 85]. В сфере публичного (особенно административного) права, частично в уголовном и частном праве удалось закрепить принципы и нормы права метрополии, но основная масса населения, преимущественно сельского, продолжала жить по нормам обычного права.

Стало ясно, что правовая множественность является результатом длительного цивилизационного развития различных народов [см.: Супатаев М. А., 1998]. Это сделало оправданным выделение цивилизации в качестве критерия типологии правовых систем, при этом каждая такая система рассматривалась как «социокультурная суперсистема» [термин М. А. Супатаева: Супатаев М. А., 1997. С. 76]. Именно в рамках этой суперсистемы в сравнительном правоведении выделяются либо отдельные типы правовой системы [«правовые семьи» — см. Давид Р., Жоффре-Спинози К., 1997; Саидов А. Х., 2000 и др.], либо так называемые смешанные правовые системы. Сравнительное правоведение выбило последнюю опору из-под европоцентристского видения европейского типа права как

единственно правильного, единообразного и справедливого вида правового устройства, некоего воплощения гегелевского «абсолютного духа». В конце концов стали вспоминать и о «смешанном» шотландском праве, о канадской провинции Квебек и американском штате Луизиана, «выпадающих» из системы общего права, о применении в семейно-брачных отношениях канонического права среди католического населения Италии, Ирландии, Гвинеи, дабы убедиться, что и в европейском мире, несмотря на его очевидное цивилизационное единство, помимо кодексов и «общего права» есть ниши, заполненные «инородным» правом. Признание правового многообразия мира, с одной стороны, и полиморфное<sup>TM</sup>, казалось бы, сложившихся целостных правовых систем, с другой, стало уже вопросом времени. Это позволило подойти вплотную к формулированию современной теории правового плюрализма («полиюридизма» — в более мудреное наименование).

К. фон Бенда-Бекманн права в том, что «парад идей» в теории современного правового плюрализма пришелся на 1970-е годы, когда прошел мощный пик деколонизации (и, добавим от себя, пик массовых протестных выступлений на Западе) и когда в новом свете возник вопрос, по какому пути пойдет правовая реформа в освободившихся государствах. Правовое признание разного рода «инакостей» (меньшинств) в странах европейской цивилизации тоже требовало концептуального оформления.

## **2. Теоретические основы правового плюрализма и их критики**

Образно говоря, теория правового плюрализма вышла из кокона проблематики обычного права, когда потребовалось определить место обычного права в иерархии правовых норм, прежде всего по отношению к «праву государства». Основной постулат правового плюрализма, его кредо состоит в утверждении, вызвавшем резкую критику «государственников»: государство не имеет монополии на право. Мысль эта, «простая как мычание», говоря словами В. Маяковского, легко доступна для понимания, равно как и для всякого рода спекуляций, особенно со стороны ликвидаторов государства. На самом деле аргументация творцов этой теории более обоснованна, чем представляется на первый взгляд.

Анализ этнологов, занимавшихся изучением обычного права различных народов на рубеже XIX—XX веков, основывался на выявлении взаимовлияния между обычным правом местных общин и правовым порядком общества в целом. Например, признавалась роль «официального» права в разрешении конфликтов между общинами или племенами, в то время как обычному праву отводилась роль регулятора отношений внутри общинно-племенных структур. Подобное «разделение компетенций» было логичным.

Однако сторонники правового плюрализма в его современной интерпретации пошли дальше: для них он означает прежде всего существование в рамках определенной общности различных юридических механизмов, применяемых в идентичных ситуациях. В качестве примера они приводили брачное право древнего Рима: браки патрициев и плебеев заключались по-разному. Таким образом, приходят они к выводу, государственная и негосударственные правовые системы, как и различные правовые режимы (статусы) для различных социальных категорий граждан, могут сосуществовать в одном и том же социальном пространстве, которое они называли «социальным полем» [см., например, Merry S. E., 1998. P. 870]. В программной статье Дж. Гриффитса «Что такое правовой плюрализм?» так и зафиксировано: «...правовой плюрализм означает такое положение вещей в любом социальном поле, при котором поведение соответствует более чем одному правопорядку» [Griffiths J., 1986. P. 3].

Острые критики Дж. Гриффитса, воспринявшего «антигосударственную» направленность некоторых концепций Леона Петражицкого и его последователя Дж. Рурвича, направлено против так называемого «правового централизма». Сие зло олицетворяется, как можно догадаться с первого раза, государством: «Согласно идеологии

правового централизма, право является и будет являться правом государства, одинаковым для всех и исключаящим применение другого права; оно применяется единой сетью государственных институтов. В той мере, в какой существуют другие нормативные установления таких образований, как церковь, семья, добровольные ассоциации или экономические организации, они должны иерархически подчиняться праву и институтам государства» [Griffiths J., 1986. P. 3]. Задачу правоведов Гриффите видит в том, чтобы разрушить представление о праве как зависящем исключительно от власти государства институте. Налицо противопоставление государства, «мертвой хваткой» удерживающего правовую систему, и общества, стремящегося выработать свои правовые установления в виде обычного права. Отрицается и роль государства в модернизации общества, коль скоро подавляются его, общества, традиционные устои.

Противопоставление «официального» (государственного) и традиционного (обычного) права — явление широко распространенное и, уж во всяком случае, не новое. В какой-то мере это противопоставление отражает известную дилемму государственного и общественного устройства, отмеченную, например, Б. С. Ерасовым: «Противостояние государства и общества или его различных слоев друг другу — постоянная проблема общественной мысли на протяжении всей мировой истории. И выработка устойчивых основ социального устройства всегда происходила в упорной борьбе за подчинение государства цивилизационным принципам» [Ерасов Б. С., 2002. С. 282]. Иными словами, общество с присущим ему консерватизмом стремится к сохранению цивилизационных основ своей жизнедеятельности, в то же время государство в лице правящей верхушки нередко презумпруется как нечто над- (или вне-) национальное, навязывающее обществу свои ценности, свое право [см. также Ерасов Б. С., 1990]. Однако следует задуматься над следующим, уже бесспорным фактом: наибольших успехов проводимая государством так называемая «модернизация» достигла там, где именно устойчивость достигнутого цивилизационного уровня организации общества была не только не помехой, но и необходимой предпосылкой успеха модернизации: Япония, Южная Корея, Малайзия, а сейчас и Китай дают такие примеры. В России же, начиная с реформ Петра, любая масштабная реформа сопровождалась (и сопровождается сейчас) ломкой о колено основ цивилизационного уклада жизни населения, отсюда столь непомерно высокая цена более чем скромных достижений российской модернизации. Сопутствующим явлением подобного реформаторства становятся возрастающее отчуждение государства от общества и правовой нигилизм как отрицание «официального» (государственного) права. Нетрудно догадаться, что концепция правового плюрализма нашла в России благодатную почву.

Возможно, всплеск интереса к юридическому плюрализму в нашей стране является ответной реакцией на «деплюрализацию» советских времен. Сам термин «деплюрализация» введен в юридическую антропологию Ж. Вандерлиндем [Vanderlinden J., 1996] для объяснения правовой ситуации, при которой под воздействием процесса выравнивания (подлинного или искусственного) социально-культурных и экономических условий жизни людей в обществе отпадают (или насильственно устраняются) условия существования дифференцированных правовых порядков: типичными образцами являются наполеоновские реформы или правовая «советизация». К методам деплюрализации довольно безуспешно прибегали лидеры некоторых африканских государств, движимые идеей достижения национального единства и борьбы с трайбализмом. Унификация («гармонизация») норм целых отраслей права государств Европейского Союза дает иной образец «деплюрализации», представляющий несомненный интерес для юриста-антрополога.

В ответ на радикализм идей Гриффитса и его последователей более умеренные адепты правового плюрализма выдвинули идею «правовых уровней» на основе концепций Л. Поспишила [Pospisil L., 1958, 1974], согласно которым всякое общество состоит из комплекса

иерархически подчиненных подгрупп, причем каждая из подгрупп может иметь собственную правовую систему. Соответственно каждая из этих правовых систем образует определенный «правовой уровень», и эти правовые уровни находятся в согласованном подчинении. Естественно, каждый индивид, будучи включенным в несколько подгрупп, подвергается воздействию нескольких правовых систем, нередко противоречащих друг другу, но он должен обладать правом выбора, какой системой правовых установлений руководствоваться в той или иной жизненной ситуации. Такой подход, по мнению сторонников умеренного плюрализма, признающих высшую ценность официального права, применим, по их мнению, и к современному, и к традиционному обществу.

Между тем концепция правового плюрализма подверглась в последнее время ожесточенной критике. По частоте цитирования, сравнимой с цитированием знаменитой статьи Гриффитса, первенство принадлежит резкой статье-памфлету «Безумие «социально-научной» концепции правового плюрализма» Брайена Таманаха, профессора Амстердамского университета [Tamanaha B. Z., 1993].

Прежде всего, Б. Таманаха отвергает претензии этой «скоропелой удачливой доктрины» [Tamanaha B. Z., 1993. P. 192] на «постмодернистское видение» права. Концепция правового плюрализма должна быть в корне пересмотрена либо изъята из научного оборота в силу своего изначального порока, заключающегося в том, что в любом виде социального контроля она усматривает «право»: «В своем «открытии» негосударственного права правовые плюралисты только подтверждают, что их окрашенные в правовые тона линзы позволяют им все и вся воспринимать в правовых терминах. В конце концов людям, натренированным соответствующим образом, придет на ум считать, что регулятивные отношения внутри семьи представляют собой «правовой» порядок» [Tamanaha B. Z., 1993. P. 205]. К сожалению, с этой частью критики правового плюрализма, точнее, некоторых «правовых плюралистов» мы вынуждены согласиться. И вот почему.

«Неприятной» (для неюристов) особенностью права является достаточно высокий уровень его формализации — весьма скучная для историка или этнолога материя. Поэтому с легкостью необыкновенной под понятие «право» подводится все что угодно: от правил детских игр (см. доклад М. А. Морозовой на V Конгрессе этнографов и антропологов России «Правовые отношения в детском игровом пространстве») до народных обычаев. В интересном докладе на Летней школе по юридической антропологии в Звенигороде (1999) «Позитивизм в юридической антропологии» тогдашний студент Московской государственной юридической академии К. В. Заббаров довольно тонко подметил прямую связь положений правового плюрализма с уровнями правового сознания исследователей: «Структура правового сознания, изучаемого с точки зрения глубины отражения правовых явлений, обнаруживает два уровня: обыденное правосознание и правосознание теоретическое. Различие между обыденным и теоретическим правосознанием состоит в том, что первое носит эмпирический характер, порождается повседневными условиями жизни людей, ограничивается непосредственными нуждами и сводится преимущественно к обиходным представлениям, оценкам, навыкам поведения, тогда как теоретическое правосознание стремится проникнуть в сущность явлений, познать их закономерности, выразить их в системе взглядов, концепций, теорий» [Человек и право, 1999. С. 181—182]. Далее делается заключение, с которым мы абсолютно согласны: «Обыденное правовое сознание может быть присуще и научным работникам, специализирующимся в иных отраслях теоретических исследований. Данное утверждение относится и к специалистам в области антропологии. Таким образом, этнографы с позиции своей дисциплины выдвигают положения, несовместимые с концепциями, принятыми в юриспруденции. Однако данный диссонанс чрезвычайно важен и полезен, так как он отражает реальную ситуацию в связи с правовым

регулированием определенных сфер, в том числе положение коренных малочисленных народов, практики реализации норм обычного права и т.д.» [Человек и право, 1999. С. 182].

Хотелось бы добавить от себя, что диссонанс в науке, как и в музыкальном произведении, определенно полезен, поскольку он оттеняет основную ведущую мелодию. Не хотелось бы только, чтобы диссонанс превращался в какофонию...

Увы, примеров чрезмерных диссонансов в нашей этнологической литературе немало. Возьмем насыщенные фактами и интересными промежуточными выводами работы известного историка-этнолога Ирины Бабич, чьи исследования народных традиций древних адыгов и современных кабардинцев, балкарцев и осетин привлекли внимание специалистов. Но, боже мой, какая небрежность в терминологии, а следовательно, и в понятиях... Возьмем несколько утверждений автора. «Адат из системы местного права превратился в составную часть государственного биюридического законодательства (здесь и далее выделено нами. — А. К.)» [Бабич И. Л., 1999. С. 229]. Будто бывает «негосударственное» законодательство... Если верить далее написанному, оказывается, бывает: «В результате судебной реформы (1860-х годов. — А. К.) исторически сложившийся на Северном Кавказе полиюридизм, заключавшийся в сочетании обычного и религиозного права, модифицировался в двуединство государственного и местного адатно-религиозного законодательства» [Бабич И. Л., 2000 (3). С. 4]. На самом деле речь идет о применении обычнорасовых и шариатских норм в созданных российской администрацией переходных судебных органах — горских словесных и сельских судах. Но при чем здесь, скажите на милость, «законодательство», да еще и «адатно-религиозное»? Даже неловко напоминать уважаемому автору, что законодательство — это система нормативных актов, принимаемых высшим представительным органом государственной власти, с особым порядком принятия и по специальной законотворческой процедуре. К тому же академик В. С. Нерсисянц уже давно разъяснил «граду и миру», что нет знака равенства между правом и законом. Сама И. Л. Бабич несколькими строками ниже признает незавершенный характер процесса реформирования местного права «в отсутствие не только сбора, систематизации или кодификации адыгских обычнорасовых и шариатских норм (именно так, и это правильно. — А. К.), но и в отсутствии формулирования правил их применения как в местных (медиаторском и шариатском), так и в горских словесных и сельских судах» [Бабич И. Л., 2000 (3). С. 4]. Итак, фиксирования норм обычного права нет, но есть основанное на них некое «адатно-религиозное законодательство». Стандартная конституционная норма о том, что неопубликованные законы не применяются, толкуется автором как «запрещение использования неписаного права»! [Бабич И. Л., 2000 (1). С. 7]. No comments.

Далее, будучи признанным специалистом по Северному Кавказу, И. Л. Бабич утверждает, что Федеральный Закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» 1999 года «на народы Северного Кавказа не распространяется» [Бабич И. Л., 2000 (3). С. 24]. Между тем, открыв означенный закон, она могла бы прочитать уже в статье 1: «Учитывая уникальность этнического состава населения Республики Дагестан по числу проживающих на ее территории народов, Государственный Совет Республики Дагестан определяет количественные и иные особенности ее коренных малочисленных народов, а также устанавливает перечень этих народов с последующим включением его в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации» (ст. 1, ч. 1, § 3). Значит, все же применяется. Более того, в указанный перечень уже включены абазины Карачаево-Черкесской Республики, шапсуги Краснодарского края, ижорцы Ленинградской области, хотя народы Севера в нем преобладают.

К сожалению, подобные неточности и небрежности могут в конечном счете привести к неадекватным окончательным практическим выводам, с которыми никак нельзя согласиться (о чем будет сказано ниже).

За чистоту правовой терминологии ратует Л. Р. Сюкияйнен, он, например, считает необходимым различие понятий шариата и мусульманского права [Сюкияйнен Л. Р., 2002. С. 125—126], отдавая себе отчет, с насколько деликатной материей имеет дело. «Его пример — другим наука».

Столь же щепетильна в понятийном аппарате Л. Г. Свечникова. Говоря о понятии «правового обычая», она считает нужным подчеркнуть: «Так же как и в древнем праве, в праве современном правовой обычай создается в результате его длительного применения; главным также является его санкционированность. Но правовые обычаи современного общества и правовые обычаи общества раннегосударственного имеют различную природу и различную сферу действия» [Свечникова Л. Г., 1999]. Берем на заметку это уточнение.

Данные уточнения тем более необходимы, что критики правового плюрализма «ловят» его именно на терминологической неточности, дискредитируя, как это часто бывает, идею в целом. Словно оправдываясь за адептов радикального правового плюрализма, ставящих при любых условиях во главу угла традиционное право в ущерб праву государства, К. фон Бенда-Бекманн заявляет, что «правовой плюрализм представляет собой гораздо более широко распространенное явление и вовсе не приурочен исключительно к тем, кто ведет традиционный образ жизни вдали от рыночной экономики» [Бенда-Бекманн, К. фон, 1999 (1). С. 10]. Он проявляется и в самых передовых секторах экономики (корпоративное право), и в странах со смешанной или переходной экономикой (страны СНГ), где наблюдается ситуация вынужденного сосуществования нескольких систем права. По этой причине требуют уточнения и понятия «обычай», «обычное право», и заменяющее их более нейтральное понятие «народное право» (folk law). В отношении последнего уточняется: «Это более нейтральный термин, введенный для того, чтобы показать: каково бы ни было право, по которому живут люди, то есть будь оно традиционным, обычным или вновь созданным, это и есть правовая система народа, и потому она должна восприниматься самым серьезным образом. Эта система права может соединять черты обычая и традиции, религии, государственного права, и она может даже включать новые нормы, не вписывающиеся ни в одну из перечисленных выше категорий» [Бенда-Бекманн, К. фон, 1999 (1). С. 11]. Заметим также, что название «Комиссия по народному праву и правовому плюрализму Международного союза антропологических и этнологических наук» адекватно отражает достигнутый уровень научных знаний и используемых понятий в этой отрасли науки. Думается, эти уточнения особенно важны при рассмотрении вопроса о сфере практического применения концепции правового плюрализма.

### **3. Сфера практического применения концепции правового плюрализма**

Говорят, лучшая характеристика любой идеи — это ее практическая значимость. Но для этого неплохо бы сначала уяснить для самих себя, чего мы ожидаем от этой потенциально полезной идеи.

К. фон Бенда-Бекманн на Первой международной школе по юридической антропологии (Звенигород, 1999) довольно основательно изложила возможности сфер применения концепции правового плюрализма. Это прежде всего урегулирование конфликтов и поведение, в основе которого лежит выбор. Это антропологическое изучение «полуавтономных социальных зон», в которых находятся общины, чьи права требуют защиты. Это толкование обычного права с целью его использования в правозащитной деятельности. Наконец, это попытки понять и сформулировать причины, по которым не работают многие законы [Бенда-Бекманн, К. фон, 1999 (2). С. 14—19]. Думается, эти возможности вполне реализуемы и в России. Но для начала неплохо бы договориться об используемых понятиях и методологии применения концепции правового плюрализма.



На «круглом столе» по теме «Правовой плюрализм в современной России» (Москва, 1999) С. Крюкова подняла очень важный вопрос о «методологическом плюрализме» как способе изучения права применительно к основательно запутанному этнологами вопросу об обычном праве [см. Крюкова С. С, 2000]. Выше мы уже отмечали, что еще на заре юридической антропологии исследователи пытались провести различие между понятиями «обычай» и «обычное право» хотя бы из практических соображений: неправоовой обычай, как и ритуал, может существовать в замкнутых человеческих общностях, не нуждаясь в официальном признании, однако для «обычного права» важен диалог между живой правовой традицией общества и правом, официально признанным властью [Крюкова С. С, 2000. С. 77]. На этом можно было бы и остановиться. Но как быть с обычаями коренных народностей численностью в несколько сотен человек, у которых не было письменной традиции и которые передавали свои правовые обычаи из уст в уста? Как доказать властям, что данный обычай является единственно возможным способом регулирования, скажем, выпаса семейного стада? Является ли официальное одобрение (разрешение, квота, лицензия) единственным способом легализации обычая?

Между тем «методологический плюрализм» предполагает и другие решения, причем нередко простые и понятные. Например, абхазские исследователи Б. А. и Ф. Г. Камкия считают необязательным санкционирование государством правила поведения, для того чтобы оно стало обычным правом. Исходя из этнографического материала по Абхазии они пришли к выводу: «Несмотря на неписаную форму существования, обычай обладал признаками «юстициабельного», то есть правового, являясь общеобязательным правилом поведения, многократного применения, адресованного ко всем, предусматривающим санкцию за несоблюдение и реализующимся в особом порядке» [Камкия Б. А, Камкия Ф. Г., 2001. С. 10]. Для этих исследователей «обычное право есть не только то правило поведения, которое санкционировано государством (в узком смысле), но и правило поведения, обладающее юстициабельными признаками. Через разрешения и запреты обычное право не только выражает коллективный интерес традиционных общностей, но и во все большей мере закрепляет субъективные права и обязанности индивидов» [Камкия Б. А., Камкия Ф. Г., 2001. С. 27]. Подобный порядок позволяет отойти от понимания обычного права как некоего догосударственного, архаичного «предправа», скажем прямо — «недоправа». Цель правозащитника — заставить считаться с такими обычаями.

Французский социолог права, разрабатывавший и проблемы юридической антропологии, Ж. Карбонье выделял три признака «юстициабельности» правил поведения [Карбонье Ж., 1986], к которым мы добавим свои рекомендации:

1. Важность разрешаемого дела. Задача правозащитника будет, видимо, состоять в доказательстве жизненной важности для общины или отдельного человека данного дела, возникшего из применения обычая.

2. Возможность разрешения «жизненной ситуации» третьей стороной. Здесь важно обладать доказательствами (на то он и обычай, чтобы ссылаться на «прецеденты», имевшие место в прошлом), что всегда существует возможность прибегнуть к услугам посредника, арбитра, скажем, в лице старейшины рода.

3. Реализация нормы обеспечена процессуальными предписаниями. Коллективная память общины, а это легко доказать методом опроса, хранит, к примеру, знание о том, что важнейшие дела общины решаются сходом общины, что каждая спорящая сторона в традициях состязательного процесса впра

ве изложить свои позиции, что исполнение принятого решения находится под контролем совета старейшин и т. д.

Задача правозащитника—доказать, что данный обычай является единственно возможным для решения возникшей ситуации и может быть приравнен к нормативному установлению.

Более сложный вопрос—включение обычая или нормы обычного права в текущее законодательство. Этой теме посвящен целый сборник «Обычай и закон» [Обычай и закон, 2002] по итогам Второй международной летней школы по юридической антропологии, к которому и отсылаю любознательного исследователя. И в России, и за рубежом накоплен большой опыт (как положительный, так и отрицательный) реализации возможностей «стыковки» обычного права и законодательства. Возможно, целесообразно еще раз вернуться к этой теме и изучить политику в этой области, скажем, региональных законодательных органов. Так, применительно к основной теме нынешней Летней школы было бы интересно проследить процесс подготовки, принятия, а главное, действия закона Республики Саха (Якутия) об оленеводстве (1997) или закона Мурманской области «О ставке земельного налога на оленьи пастбища» (1996).

Еще сложнее решить вопрос о том, какие обычаи и какие нормы обычного права являются «проходящими» с точки зрения возможностей их включения в законодательство.

Злоупотребляя привычкой ссылаться на мнение людей, более сведущих в том или ином вопросе, позволю себе сослаться на утверждение ведущего в этой области специалиста В. А. Кряжкова. Если исходить из конституционных принципов равноправия народов (ст. 5, ч. 3), равенства прав и свобод граждан независимо от национальности, места жительства, религии и других обстоятельств (ст. 19, ч. 2), то напрашивается вывод, что обычаи любого народа должны быть уважаемы и приняты во внимание. Вместе с тем Конституция (ст. 69) наделяет особыми правами коренные малочисленные народы как общности, сохраняющие черты традиционного образа жизни, следовательно, к обычаям этих народов может формироваться особое отношение [Кряжков В. А., 1999. С. 21]. В. А. Кряжков достаточно четко (кому-то покажется — жестко) формулирует обстоятельства, которые следует учитывать при выработке позиции государства по отношению к обычаям:

«Обычай может иметь юридический результат, если он надлежащим образом введен в правовую систему. В противном случае возможны эксцессы. С тем чтобы подобное исключить, в идеале было бы целесообразно с учетом российских особенностей исходить из следующего:

- правовой обычай действует тогда, когда молчит закон;
- обычное право не может противоречить закону;
- обычное право применяется в случаях, дозволенных федеральным законом. Он должен определять пределы действия соответствующих обычаев — по территории, кругу субъектов, характеру дел;
- обычное право не отменяет закон, оно может только ослабить его действие, если положения позитивного права входят в противоречие с народными убеждениями;
- закон может отменить обычай, противоречащий публичному порядку и добрым нравам;
- суд применяет обычное право, опираясь на закон и судебную практику, а также руководствуясь собственным убеждением с целью вынесения справедливого решения. В роли интерпретаторов обычаев в данном случае выступает судья, если он знаком с ними, признанные знатоки норм обычного права — представители соответствующего сообщества, специалисты;
- судебное решение, вынесенное вопреки обычаю, может пересматриваться вышестоящей судебной инстанцией» [Кряжков В. А., 1999. С. 21—22].

Для того чтобы указанный механизм начал функционировать, заключает В. А. Кряжков, необходимо предварительно кодифицировать действующие правовые обычаи,

соответствующим образом обучать студентов-юристов, просвещать судей и должностных лиц, разъяснять, почему применяется позитивное право вместо обычая. Естественно, нужна основательная теоретическая проработка проблемы юридической наукой. К сожалению, в данном отношении ею пока сделано крайне мало [Кряжков В. А., 1999. С. 22].

Добавим от себя: к сожалению, этой цели в немалой степени препятствует и отсутствие понятийной дисциплины в трудах многих этнологов, да и правоведов тоже, о которой мы говорили выше.

Еще одна деликатная проблема — правовой реализм, трезвая оценка пределов инкорпорации норм обычного права в текущее законодательство, а уж тем более создания новых законов на основе норм обычного права. Велика опасность стремления придать любому отраслевому закону местную специфику, обрядить его в яркие национальные одежды даже там, где приняты и эффективно действуют общие стандарты. Неразумно подходить к проблеме борьбы с организованной преступностью с позиций, скажем, адатного права, даже если преступная группировка, действующая, например, в Петербурге, сформирована по этническому признаку. Правоохранительные органы федерального и местного уровня могут интересоваться, на основе каких «теневых» норм действует неписаный «закон» группировки разве что с точки зрения выработки тактики подавления этой группировки.

Тонкий знаток обычного права Дагестана, много времени проведенный там в полевых экспедициях, В. О. Бобровников не без иронии пишет о «романтически-прикладном подходе к проблеме правового плюрализма» [Бобровников В. О., 2000. С. 137] со стороны некоторых современных этнологов, в частности изучающих «традиционные правовые институты горцев» с целью их реставрировать любой ценой, не желая видеть при этом, что такие «горские традиции», как кровная месть, абречество, давно уже превратились в противоправные и способны только обострить криминогенную обстановку. «Романтически-прикладной подход» характерен и для части национальной интеллигенции [см. Никишенков А. А., 2000. С. 3]. Озвучивая настроения этой части сторонников «реформирования судебной системы с учетом традиционного права», И. Л. Бабич пишет о Кабардино-Балкарской Республике: «КБР останется в составе Российской Федерации только в том случае, если федеральный центр будет с уважением относиться к народам КБР, к их традициям и культуре, в том числе и правовой» [Бабич И. Л. 2000 (1). С. 24]. В другой своей работе тот же автор отмечает реалистичную позицию Духовного управления мусульман республики, считающего, что сейчас уже отсутствуют условия для возрождения шариата в том виде, в каком он существовал до Революции [Бабич И. Л. 2000 (3). С. 22]. Более чем прохладное отношение депутатского корпуса республики к возрождению традиций обычного права автор объясняет следующим образом: «... как мне кажется, современное отношение депутатского корпуса к адату и шариату во многом обуславливается реальной правовой свободой, сложившейся в КБР в последние годы» [Бабич И. Л. 2000 (3). С. 26]. Иными словами, зловещий «федеральный центр» не создает никаких препятствий свободному национальному развитию.

И тем не менее: «При первой же попытке федерального Центра установить контроль над правовой ситуацией в республике (выделено нами. — А. К.), общественно-политическая обстановка в КБР, безусловно, накалится и возникнет необходимость ввести специфические республиканские уголовные и гражданские (в тексте именно так. — А. К.) кодексы» [Бабич И. Л. 2000 (3). С. 26]. Дальше еще страшнее: «Если же федеральные органы попытаются усилить правовой контроль (например, над ростом преступности. — А. К.), это может повлиять на формирование новой общественно-политической ситуации, связанной с постановкой вопроса о выходе КБР из состава России» [Бабич И. Л. 2000 (1). С. 24]. Ни много, ни мало... Вот такие практические выводы из установок тех, кого автор именует

«плюралистами». Жаль, очень жаль, что, проделав огромную исследовательскую работу, достойную высочайшего уважения, автор разделяет эти «выводы».

Примечательно, что упоминавшийся нами другой исследователь обычного права Северного Кавказа В. О. Бобровников приходит к прямо противоположным выводам, как бы приглашая своих коллег спуститься с заоблачных высот рискованных прогнозов на твердую землю: «Пора перенести ракурс изучения практики правового плюрализма с макроуровня на микроуровень, от государства к прикладной конфликтности на местные социальные пространства и людей, которые создают и видоизменяют местные правовые нормы. Используя хорошо известное определение М. Фуко, этнологам следует больше внимания уделять микрофизике права и общества на Северном Кавказе» [Бобровников В. О., 2000. С. 138—139]. Его позиция сходна с позицией Л. Р. Сюкияйнена (равного ему специалиста по мусульманскому праву в Отечестве просто нет). Исходя из сугубо научного объективного анализа взаимодействия мусульманского права и российского законодательства, в своем докладе на конференции «Человек и общество на Кавказе: проблемы правового бытия» (Ставрополь, 2001) он встает на реалистические позиции: «Следует сразу оговориться, что обращение к основам шариата и мусульманского права может иметь место только при соблюдении двух важных взаимосвязанных условий. Первое — последовательно правовой подход к отбору и использованию исламского наследия. Для России, где мусульмане составляют конфессиональное меньшинство, а государство имеет светский характер, единственно приемлемым является освоение не шариата вообще, а мусульманского права. Светская правовая система может воспринять лишь те элементы мусульманского образа жизни, которые в нее вписываются, а значит — напрямую не связаны с религией. При таком условии обращение к наследию ислама дает возможность использовать опыт оригинальной правовой системы, не нарушая светский характер государства. Вторым условием освоения достижений мусульманской правовой культуры является их совместимость с общими началами российской правовой системы, прежде всего — конституционными. При этом речь идет не только о соответствии положений мусульманского права указанным началам, но и о том, чтобы воспринимаемые принципы и нормы гармонично вписывались в правовую систему России по своим технико-юридическим, структурным характеристикам» [Сюкияйнен Л. Р., 2002. С. 129—130].

Выводы В. А. Кряжкова, В. О. Бобровникова и Л. Р. Сюкияйнена чрезвычайно важны с методологической точки зрения: роль антрополога должна состоять не в навязывании правовой системе любых норм обычного или традиционного права только потому, что они окрашены в этнографические тона, а в содействии встраиванию в эту систему только тех норм, которые реально обеспечат укрепление институтов личного статуса представителей коренных народов без ущерба статусу остальных граждан. Применительно к мусульманам это могут быть брачный договор, вопросы наследования, опеки, попечительства. Интересен институт вакфа — имущества, изъятого из оборота и предназначенного для использования в благотворительных целях. Применительно к народам Севера это могут быть права коренных жителей на земли и использование природных ресурсов, включая судебную и внесудебную защиту прав коренных народов на традиционное природопользование, а также право на традиционные знания и навыки, реализуемое, конечно, добровольно.

Ждет своей антрополого-правовой проработки и реализация статьи 14 «Судебная защита прав малочисленных народов» Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» 1999 года, которая гласит:

«Лица, относящиеся к малочисленным народам, а также объединения малочисленных народов имеют право на судебную защиту исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов, осуществляемую в порядке, предусмотренном федеральными законами/

При рассмотрении в судах дел, в которых лица, относящиеся к малочисленным народам, выступают в качестве истцов, ответчиков, потерпевших или обвиняемых, могут приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов, не противоречащие федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

В целях эффективной судебной защиты прав малочисленных народов допускается участие в указанной судебной защите уполномоченных представителей малочисленных народов».

Это очень эффективная норма, если, конечно, научиться правильно ею пользоваться. Государство признает, что в судебной защите прав малочисленных народов или отдельных их представителей должны приниматься во внимание традиции и обычаи этих народов. Это предполагает, что судьи ориентируются в этих традициях и обычаях. Хорошо еще, если в юридическом вузе, готовящем будущих судей, будет введен спецкурс «Обычное право народов Севера». Но ведь его кто-то должен написать, кто, как не этнологи совместно с юристами? Третья часть рассматриваемой статьи предусматривает участие в процессе уполномоченных представителей малочисленных народов — будем полагать, и экспертов. Но опять же, кто подготовит этих представителей и экспертов к особенностям судебной процедуры? Есть над чем подумать Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока и правозащитным организациям. Пора всем понять: защита прав личности, народа — это на 80 % процедура, остальное — разъяснительная кампания через средства массовой информации.

Таков, на наш взгляд, при первом приближении круг практических вопросов, встающих при применении плюралистического принципа в правоохранительной деятельности, будь то защита прав коренных народов или отдельных их представителей. Это особенно актуально в свете резолюции Комитета Министров Совета Европы от 10 июля 2003 года об исполнении Россией Рамочной Конвенции по защите национальных меньшинств, в которой наряду с констатацией определенных достижений отмечается: «Улучшение правовой защиты коренных малочисленных народов Севера не ознаменовалось заметным прогрессом из-за отсутствия надлежащих механизмов и должной поддержки со стороны как федеральных, так и местных властей в реализации положений законодательства» (Conseil de l'Europe, Res. CM No. (2003/9).

Нелишне в этой связи напомнить положение статьи 69 Конституции: «Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации». Это ли не доказательство применения принципа правового плюрализма к статусу коренных малочисленных народов, когда этот статус одновременно регулируется и нормами внутреннего, национального права, и нормами международного права?

Говоря о защите прав коренных малочисленных народов в целом и отдельных их представителей в частности, нельзя упускать из вида особенности правового статуса личности в современном мире, статуса, также являющегося воплощением правового плюрализма.

#### **4. Правовой статус личности в свете правового плюрализма**

Право во всех своих проявлениях и закон — неотъемлемая составляющая полноценного бытия человека, его достойного существования. Уже приходилось подчеркивать, что только изложенный ясным, не «птичьим» языком закон, только морально оправданное и ценностно ориентированное право имеют шанс быть понятыми, признанными и включенными в систему жизненных и этических ориентиров человека [Ков-лер А. И., 1999. С. 111]. Но достижение этой цели возможно лишь с признанием правового плюрализма,

признающего субъектом правосозидания не только государство, но и человека во всех ипостасях его общественного бытия. «Утопия, — скажет скептик, — ибо государство перманентно отчуждено от индивида и вместе им невозможно творить право, а что такое «государство рабочих и крестьян», мы уже проходили». «Подрыв правоустанавливающей функции государства», — скажет ортодоксальный (в смысле «правильно мыслящий») правовед, со студенческих лет усвоивший «теорию государства и права», где государство поставлено перед правом...

И все же вся вторая половина XX века отмечена в истории права утверждением приоритета прав личности, ее автономности в условиях, когда, казалось бы, все обстоятельства складывались в пользу поглощения человека социумом. Это не триумф человеческого эгоизма над общественным интересом, а именно та мера разумного сочетания личного и общественного интересов, без которого невозможен прогресс цивилизации.

Конституция Российской Федерации 1993 года, что бы ни утверждали ее критики, исходит из новой правовой идеологии: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (ст. 2). Конституция провозглашает многообразие форм собственности (ст. 8, ч. 2), идеологическое многообразие (ст. 13, ч. 1), политическое многообразие (ст. 13, ч. 3), то есть экономический, идейный, политический плюрализм. Признаками правового плюрализма является признание включения в правовую систему общепризнанных принципов и норм международного права (ст. 15, ч. 4), а также право гражданина обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 46, ч. 3).

Последнее положение свидетельствует о косвенном признании международной правосубъектности индивида [см. Ковлер А. И., 2002. С. 375—388], хотя эту идею в штыки встречают многие юристы-международники. Однако в решениях Европейского Суда по правам человека признание индивида субъектом международного права — свершившийся факт. (См. решение ЕСПЧ по делу «Скордино и др. против Италии», март 2003 — G. M. Sgordino e. a. contre Italie, no. 36813/97, dec. 27 mars 2003.)

Таким образом, гражданин уже не является заложником своего государства, его правовое бытие приобретает и международно-правовое измерение — еще одно свидетельство воплощения" принципа правового плюрализма. В мире действуют десятки конвенций по защите как основных прав и свобод человека, так и конкретных прав отдельных групп, например прав ребенка или национальных меньшинств. С учетом действия нормы части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации здесь огромный простор для правозащитной деятельности.

Конечно, было бы неоправданным идеализмом абсолютизировать эти достижения правовой мысли последних десятилетий, но «процесс пошел»!

### **Библиография**

Публикации на русском языке

Бабич И. Л. Народные традиции в общественном быту кабардинцев. М., 1995. Бабич И. Л. Эволюция правовой культуры адыгов (1860—1990-е годы). М., 1999.

Бабич И. Л. Механизм формирования правового плюрализма на Северном Кавказе. М., 2000 (1).

Бабич И. Л. Формирование правового плюрализма в советское и постсоветское время на Северо-Западном Кавказе. — В кн.: Закон и жизнь. М., 2000 (2). С. 116—127.

Бабич И. Л. Правовой плюрализм на Северо-Западном Кавказе. М., 2000 (3).

Бабич И. Л. Соотношение обычного права и шариата в правовой истории кабардинцев и балкарцев. — В кн.: Человек и общество на Кавказе. Ставрополь, 2002. С. 86—94.

- Бенда-Бекманн, К. фон. Зачем беспокоиться о правовом плюрализме? Вопросы изучения и осуществления политики правового плюрализма. — В кн.: Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999 (1). С. 9—13.
- Бенда-Бекманн, К. фон. Правовой плюрализм. — В кн.: Человек и право. М., 1999 (2). С. 8—22.
- Бенда-Бекманн, К. фон. Правовой плюрализм в международном контексте. — В кн.: Обычай и закон. М., 2002. С. 87—95.
- Бенда-Бекманн, Ф. фон. Правовой плюрализм и природные ресурсы. — В кн.: Обычай и закон. М., 2002. С. 96—108.
- Бобровников В. О. Государство и адат в Советском Дагестане — В кн.: Человек и право. М., 1999. С. 165—172.
- Бобровников В. О. Теория и практика правового плюрализма для Северного Кавказа XIX—XX вв. — В кн.: Закон и жизнь. М., 2000. С. 128—140.
- Вудман Г. Теория права, антропология и плановый правовой плюрализм. — В кн.: Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 13—20.
- Вудман Г. Оценочные и стратегические перспективы правового плюрализма. — В кн.: Человек и право. М., 1999. С. 112—117.
- Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности. Пер. с франц. М., 1997.
- Декер С. Изучение правового плюрализма в контексте России. — В кн.: Человек и право. М., 1999. С. 130—141.
- Ерасов Б. С. Культура, религии и цивилизация на Востоке. М., 1990.
- Ерасов Б. С. Цивилизации. Универсалии и самобытность. М., 2002.
- Закон и жизнь (отв. ред. Н. И. Новикова, В. А. Тишков). М., 2000.
- Зибарев В. А. Юстиция у малых народов Севера (XVII—XIX вв.). Томск, 1990.
- Камкия Б. А., Камкия Ф. Г. Особенности правового статуса субъектов обычного права. Сочи, 2001.
- Карбонье Ж. Юридическая социология. Пер. с франц. М., 1986.
- Ковалевский М. М. Закон и обычай на Кавказе. Т. 1—2. М., 1890.
- Ковлер А. И. Ценностные и стратегические перспективы правового плюрализма. — В кн.: Человек и право. М., 1999. С. 105—111.
- Ковлер А. И. Антропология права. Учебник для вузов. М., 2002.
- Кондрашева А. С. К проблеме соотношения обычно-правовых норм и официального законодательства на примере правового развития Кавказа (вторая половина XIX в.) — В кн.: Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 207—210.
- Крибл Р. Нормативно-правовые основы положения аборигенов Канады. — В кн.: Обычай и закон. М., 2002. С. 135—146.
- Крюкова С. С. Обычное право в российском законодательстве: к вопросу о термине и его содержании. — В кн.: Закон и жизнь. М., 2000. С. 75—93.
- Кряжков В. А. Право и обычай в российской действительности: проблемы взаимодействия. — В кн.: Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 20—22.
- Леви-Строс К. Структурная антропология. Пер. с франц. М., 1983.
- Лурье С. В. Историческая этнология. М., 1997.
- Малиновский Б. Магия, наука и религия. Пер. с англ. М., 1998.
- Мальцев Г. В. О происхождении и ранних формах права и государства. М., 2000.
- Мищенко В. Л. Конституционные и законодательные основы защиты прав коренных малочисленных народов на традиционное природопользование. — В кн.: Человек и право. М., 1999. С. 75—81.
- Момотов В. В. К вопросу о преобразовании обычного права в закон. — В кн.: Человек и общество на Кавказе. Ставрополь, 2002. С. 66—67.
- Мосс М. Социальные функции священного. Пер. с франц. СПб., 2000.
- Мотыка К. Предвосхищая Малиновского: вклад Петражицкого в учение правового плюрализма. — В кн.: Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 173—178.

- Муромцев Г. И. Типологическая характеристика правовых систем и специфика статуса личности в развивающихся странах Азии и Африки. — В кн.: *Homojuridicus*. М., 1997. С. 79—87.
- Никишенков А. А. Обычное право и проблемы его библиографии // Обычное право народов России. М., 2000.
- Новикова Н. И. Права человека и права коренных народов Севера России: гармония или антагонизм? — В кн.: *Человек и право*. М., 1999. С. 54—63.
- Новикова Н. И. Обычное право коренных малочисленных народов Севера в системе российского законодательства: прошлое и настоящее. — В кн.: *Обычай и закон*. М., 2002. С. 175—192.
- Обычай и закон. Исследования по юридической антропологии (отв. ред. Н. И. Новикова, В. А. Тишков). М., 2002.
- Обычное право в России: проблемы истории и практики (под ред. Г. В. Мальцева и Д. Ю. Шапсугова). Ростов-на-Дону, 1999.
- Обычное право и правовой плюрализм. Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму, август 1997, Москва (отв. ред. Н. И. Новикова, В. А. Тишков). М., 1999. Обычное право народов России: библиографический указатель. 1890—1998. М., 1998. Першиц А. И. Проблема нормативной этнографии — В кн.: *Исследования по общей этнографии*. М., 1979. Першиц А. И., Смирнова Я. С. Юридический плюрализм народов Северного Кавказа // *Общественные науки и современность*. 1998, № 1. Пивнева Е. А. О возможностях обычно-правового регулирования традиционного природопользования у коренных малочисленных народов Севера. — В кн.: *Закон и жизнь*. М., 2000. С. 186—195
- Рулан Н. Юридическая антропология. Пер. с франц. М., 1999.
- Рэдклифф-Браун А. Р. Структура и функция в примитивном обществе. Пер. с англ. М., 2001.
- Саидов А. Х. Сравнительное правоведение. М., 2000.
- Синицына И. Е. В мире обычая. М., 1997.
- Супатаев М. А. Правовой плюрализм и культура в развивающихся странах. — В кн.: *Homojuridicus*. М., 1997. С. 67—78.
- Супатаев М. А. Культурология и право. М., 1998.
- Свенсон Т. Полномочия саамов и юридический плюрализм: самоопределение коренного народа в действии. — В кн.: *Обычное право и правовой плюрализм*. М., 1999. С. 47—52.
- Свечникова Л. Г. Из опыта взаимодействия традиционных норм и государственного права (на материалах России и зарубежных стран) — В кн.: *Человек и право*. М., 1999. С. 126—129.
- Свечникова Л. Г. Обычай в правовой системе — В кн.: *Обычное право и правовой плюрализм*. М., 1999. С. 204—206; ее же: Обычай в правовой системе. На материалах правового развития народов Северного Кавказа в XIX в. Ставрополь, 2002.
- Свечникова Л. Г. Есть ли будущее у правовых обычаев? — Доклад на V Конгрессе этнографов и антропологов России. Омск, 2003.
- Семина Т. И., Чеснов Я. В. Обычное право в менталитете российского крестьянства: истоки плюрализма. — В кн.: *Обычное право и правовой плюрализм*. М., 1999. С. 194—200.
- Смирнова Я. С., Тайсаева С. К. Полиюридизм на Северном Кавказе (вторая половина XIX—XX вв.). — В кн.: *Обычное право и правовой плюрализм*. М., 1999. С. 210—212.
- Стриджбош Ф. Концепции правового плюрализма и их применимость в контексте изучения юридической практики у молуккцев в Нидерландах. — В кн.: *Обычное право и правовой плюрализм*. М., 1999. С. 212—219.
- Сюкияйнен Л. Р. Мусульманское право. М., 1986.
- Сюкияйнен Л. Р. Нужна ли России мусульманская правовая культура? Казань, 1996.
- Сюкияйнен Л. Р. Шариат и мусульманско-правовая культура. М., 1997.
- Сюкияйнен Л. Р. Шариат, обычай, закон: координаты правового бытия российского мусульманина. — В кн.: *Человек и право*. М., 1999. С. 82—91.
- Сюкияйнен Л. Р. Шариат, адат и российское законодательство: соперничество или взаимодействие? — В кн.: *Человек и общество на Кавказе*. Ставрополь, 2002. С. 124—130.
- Уайбер М. Тендерные проблемы и правовой плюрализм. — В кн.: *Человек и право*. М., 1999. С. 99—105.



Хинз М. Правовой плюрализм и «основная норма» Кельзена: к антропологии юриспруденции. — В кн.: Обычное право и правовой плюрализм. М., 1999. С. 166—173.

Червяковский А. В. Правовой обычай и теория права. — Доклад на V Конгрессе этнографов и антропологов России. Омск, 2003.

Цивилизации и культуры. Вып. 1—4. М., 1995—2003.

Цивилизационные модели современности и их исторические корни. Киев, 2002.

Человек и право. Книга о Летней школе по юридической антропологии. Звенигород, 22—29 мая 1999 (отв. ред. Н. И. Новикова, В. А. Тишков). М., 1999.

Человек и общество на Кавказе. Проблемы правового бытия. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ставрополь, 15—17 октября 2002.

Юсупов М. М. Правовой плюрализм: тенденции и перспективы. — Доклад на V Конгрессе этнографов и антропологов России. Омск, 2003.

**Кряжков В.А.**

1. Актуальность.

Демократические преобразования, происходящие в России, прямым образом затрагивают проблемы, которым посвящен конгресс. Это увязывается по меньшей мере с двумя обстоятельствами:

а) стремлением Российской Федерации стать демократическим правовым государством. Очевидно, что одной из составляющих в достижении данной цели является создание правовой системы, наиболее адекватно отвечающей потребностям государства, общества, социальных и этнических групп. Речь идет о ее более тонкой настройке, издании законов, чувствительных к реальностям бытия этносов; что без учета традиций и обычаев едва ли возможно;

б) с процессами подъема национального самосознания и самоопределения народов, что проявляется, например, в возрождении общинного самоуправления, в восстановлении традиционных обрядов, наименований институтов власти, обычаев. Например, в Калмыкии предполагается подготовить проект закона о многоженстве, в Ингушетии - узаконить институт кровной мести, в Чечне действует шариатский суд. Указанные инициативы должны получать цивилизованную "прописку" в российском праве и задача науки - выработать соответствующие рекомендации.

**2. Историко-правовой аспект проблемы**

Отношение российского государства к правовым обычаям за последние два столетия было разным.

В царский период наиболее отчетливо установка на инкорпорацию обычая в действующее право отразил Устав об управлении инородцами 1822 г. Он в частности, гарантировал кочевым народам:

право на управление по их собственным степным законам и обычаям. Предписывалось данные законы и обычаи собрать, систематизировать, утвердить, отменив дикие и жестокие, напечатать на русском языке и по возможности на языках самих племен; недостаток в степных законах при решении дел должен был дополняться российскими узаконениями;

особую юрисдикцию, согласно которой только уголовные преступления рассматривались в присутственных местах и по общим государственным установлениям; уголовные дела заводились в случае намеренного убийства, грабежей, насилия и некоторых других опасных преступлений, а все прочие дела считались исковыми и разрешались родовыми управлениями в режиме словесных судов. Однако такая юрисдикция ограничивалась местами проживания инородцев; в российских городах и селениях их проступки разбирались местной полицией на основании общих положений.

В советский период, в начальной его фазе (конец 20-х и 30-е годы) применительно, например, к северным народам оставалась ориентация на сохранение у них традиционных институтов управления и обычаев. Специальными общесоюзными и республиканскими (РСФСР) актами узаконивалось туземное управление, основу которого составляли родовые собрания, советы, съезды. Данные органы наделялись правом осуществлять судебные функции с применением местных обычаев, поскольку эти обычаи не противоречили

---

<sup>41</sup> Кряжков В.А. Право и обычай в российской действительности: проблемы взаимодействия. // Обычное право и правовой плюрализм. Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму, август 1997 г., Москва. Ответственные редакторы: Н.И. Новикова, В.А. Тишков. - М., 1999. - С.20 - 23

основным положениям законодательства; им были подведомственны все гражданские дела, проистекающие из брачно-семейных отношений, а также все дела имущественно-правового характера, безотносительно к цене иска, некоторые уголовные дела. Судебная юрисдикция указанных органов осуществлялась только в пределах районов оседлости и кочевья туземцев и лишь в тех случаях, когда стороны принадлежали к одному племени. Разбирательство дела исключалось, если его участником был государственный орган или кооперативная организация.

Последующий советский период. Правовая система нивелируется. Нормативные стандарты централизуются. Обычаи не учитываются; более того, ведется борьба с ними. Возникает феномен правовой мимикрии: в отдельных сферах отношения по форме соответствовали требованиям позитивного права, а по содержанию воспроизводили обычаи. Примером может служить адат в Дагестане: колхозные собрания унаследовали функции сельского схода, а колхозные земли воспринимались как общинное владение (В. Бобровников).

Современный период. Есть основания констатировать, что российское государство, в сравнении с советским, становится более лояльным по отношению к обычаям. Это находит отражение в Конституции РФ: непосредственно в ст. 131 (ч. 1) и опосредованно в ст. 69 и 72 (п. "м" ч. 1), а также в некоторых федеральных законах ("Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (п. 14 ч. 1 ст. 8), "О национально-культурной автономии" (ст. 2), "О животном мире" (ст. 48), "Об основах государственного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации" (п. 7 ст. 1)). Однако об устойчивой государственной политике в данном вопросе говорить пока рано, о чем свидетельствуют правовые реальности: обычное право не упоминается в Концепции государственной национальной политики РФ (утв. Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г.), не развивается в проектах законов, посвященных аборигенным проблемам (о правовом статусе коренных малочисленных народов, об оленеводстве и др.), по-разному оценивается государственными деятелями: одни (Аушев Р. - Президент Республики Ингушетия) полагают, что обычаи - это национальная идея, которую надо развивать, а другие (Завгаев Д. - бывший глава Правительства Чеченской Республики), напротив, считают, что в многонациональных сообществах отношения должны строиться на основе закона.

### **3. Проблемы, которые следует уяснить при выработке позиции государства по отношению к обычаям**

3.1. Ценностная характеристика обычного права. Его позитивный момент заключается в том, что оно способствует сохранению самобытности и культуры этноса, гармонизирует отношения между его представителями, порой восполняет пробелы в праве, облегчает понимание закона, права вообще и права каждого народа в частности. Вместе с тем не следует забывать, что обычаи консервируют отношения (пример - Тува, где отрицается право частной собственности на землю по той причине, что оно не соответствует традициям народа), могут вести к общественному расслоению, формировать сепаратистские настроения, быть удобной основой для отрицания общечеловеческих ценностей, признанных прав и свобод гражданина. Отсюда понятно, что государственная поддержка обычаев должна осуществляться аккуратно и взвешенно.

3.2. Необходимо учитывать особенности российского общества. Его, как известно, отличает гетерагенность, многообразие народов, культур и интересов. В этих условиях естественным образом позитивное право всегда имело особую силу и мало зависело от обычаев; более того, оно оказывало решающее воздействие на них. Ослабление роли законов

чревато дезинтеграцией государства и общества (Э.А. Поздняков). Обычаи полнее всего проявляют себя в гомогенном обществе, на тех уровнях, где оно сохраняется.

3.3. Обычаи каких народов инкорпорируются в систему российского права? Конституция РФ провозглашает равноправие народов (ч. 3 ст. 5), равенство прав и свобод граждан независимо от национальности, места жительства, религии и других обстоятельств (ч. 2 ст. 19). Это предполагает, что обычаи любого народа должны быть уважаемы и приняты во внимание. Вместе с тем, Конституция выделяет коренные малочисленные народы как общности, сохраняющие черты традиционного образа жизни. Соответственно, к обычаям указанных народов может формироваться особое отношение.

3.4. В правовую систему инкорпорируются только правовые обычаи. Таковыми иногда считают те из них, которые санкционированы государством (В.К. Бабаев, В.Н. Баранов). Однако, думается, что главным признаком правового обычая является не санкционирование, а его суть: обычай должен быть основан на сознании его необходимости (обязательности), как правила поведения, на убеждении, что следует поступать непременно так, а не иначе в интересах общегития. Данный обычай живет в сознании народа, как закон (Г.Ф. Шершеневич, К.М. Коркунов). Кроме того, правовой обычай отличаются неоднократность применения ("чем старей тем правей", говорит русская поговорка), нравственная основа (правда, могут возникать трудности в понимании того, чей нравственный масштаб должен быть приложен к норме обычного права) и действие в юридически значимых сферах (землепользование, имущественные споры, брачно-семейные отношения и т.д.).

3.5. Механизм введения правового обычая в правовую систему. Обычай может иметь юридический результат если он надлежащим образом введен в правовую систему. В противном случае возможны эксцессы. С тем, чтобы подобное исключить, в идеале было бы целесообразно с учетом российских особенностей исходить из следующего:

правовой обычай действует тогда, когда молчит закон;

обычное право не может противоречить закону;

обычное право применяется в случаях, дозволенных федеральным законом. Он должен определять пределы действия соответствующих обычаев - по территории, кругу субъектов, характеру дел;

обычное право не отменяет закон, оно может только ослабить его действие, если положения позитивного права входят в противоречие с народными убеждениями;

закон может отменить обычай, противоречащий публичному порядку и добрым нравам;

суд применяет обычное право, опираясь на закон и судебную практику, а также руководствуясь собственным убеждением с целью вынесения справедливого решения. В роли интерпретаторов обычаев в данном случае выступает судья, если он знаком с ними, признанные знатоки норм обычного права - представители соответствующего сообщества, специалисты;

судебное решение, вынесенное вопреки обычаю, может пересматриваться вышестоящей судебной инстанцией.

Для того, чтобы указанный механизм начал функционировать, необходимо предварительно кодифицировать действующие правовые обычаи, соответствующим образом обучать студентов-юристов, просвещать судей и должностных лиц, разъяснять, почему применяется позитивное право вместо обычая. Естественно, нужна основательная теоретическая проработка проблемы юридической наукой. К сожалению, в данном отношении ею пока сделано крайне мало.

**Конституционно-правовые основы регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы.<sup>42</sup>**

В части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации указано, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Таким образом, Конституция Российской Федерации открывает возможность прямого действия и применения на территории Российской Федерации актов международного права, регулирующих отношения, касающиеся коренных малочисленных народов Севера. Любое лицо, заинтересованное в решении проблем коренных малочисленных народов Севера, вправе руководствоваться требованиями актов международного права, в том числе при рассмотрении споров в суде. О том, что Россия намерена соблюдать международно-правовые стандарты в отношении коренных малочисленных народов, свидетельствует также статья 69 Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьей 69 Конституции Российской Федерации Российская Федерация гарантирует права коренных малочисленных народов в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Впервые в Российской Федерации на конституционном уровне закреплена необходимость обеспечения прав коренных малочисленных народов, установленных в международно-правовых документах. Символично то обстоятельство, что год принятия Конституции Российской Федерации был объявлен Международным годом коренных народов мира.

Российская Федерация посчитала целесообразным в конституционной норме отразить требование о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пункт «м» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации). Тем самым Конституция Российской Федерации выделила ключевые проблемы, которые надлежит решить в отношении коренных малочисленных народов Севера [Конституция Российской Федерации. Комментарий... 1994. С. 328—331, 341—342, 354—355, 367].

Можно утверждать, что наличие в Конституции Российской Федерации положений о коренных малочисленных народах (малочисленных этнических общностях) показывает, сколь значительно на внутреннюю политику нашей страны влиял и влияет опыт регламентации соответствующих отношений в международно-правовых документах. Достаточно только вспомнить, что само понятие «коренные народы» является понятием международного права. Анализ международно-правовых документов свидетельствует о том, что есть довольно обширный правовой материал, имеющий отношение к правам коренных малочисленных народов на природные ресурсы.

Однако следует иметь в виду, что применение соответствующих норм международного права часто связывается с изданием внутреннего законодательства. Нередко в международных договорах указывается, что проблема их реализации каждой страной решается в рамках национальной правовой системы. Акты международного права, касающиеся прав коренных малочисленных народов на природные ресурсы, на практике

---

<sup>42</sup> Павлов П.Н. Конституционно-правовые основы регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы. // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии. Отв. Ред. Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С. 189 – 207

нередко остаются нереализованными из-за того, что не издаются необходимые для их применения акты внутреннего законодательства.

Во многом проблемы, связанные с признанием прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, могли бы быть разрешены в случае принятия и ратификации последней редакции Конвенции Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах». К сожалению, данная Конвенция пока не входит в правовую систему Российской Федерации. Это обстоятельство существенно затрудняет применение других актов международного права. В отличие от названной Конвенции другие международно-правовые документы говорят о правах коренных малочисленных народов и путях их реализации в самом общем виде. Вместе с тем, хотя и с трудом, нормы международного права все-таки начинают постепенно реализовываться в России.

На федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований принято немало законов и иных нормативных правовых актов, которые в той

или иной мере регламентируют права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы. Однако, несмотря на имеющийся прогресс в развитии законодательства, правовых проблем в названной сфере не становится меньше. Нельзя не замечать тот факт, что в силу разных причин соответствующее законодательство развивалось хаотично. В результате законы и другие нормативные правовые акты, где определяются права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, оказались плохо согласованными между собой. В этой ситуации возникла потребность обновить данное законодательство. Президент Российской Федерации поручил подготовить новые редакции федеральных законов, в которых должны содержаться нормы о правах коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы<sup>1</sup>. Есть основания ожидать, что в ближайшие годы законодательство о правах коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы подвергнется серьезному реформированию.

Проблема реализации конституционных норм, из содержания которых следует необходимость гарантировать права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, должна связываться с проблемой реализации требований международно-правовых документов об этих правах. Для того чтобы эффективно применять вышеуказанные конституционные положения, необходимо определиться в вопросах о том, в каких актах международного права содержатся нормы о правах коренных народов на природные ресурсы и как эти нормы могут реализовываться в Российской Федерации, в том числе при принятии необходимых законов и иных нормативных правовых актов.

Международно-правовые документы о правах коренных малочисленных народов на природные ресурсы

Вопросы прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы затрагиваются в международно-правовых документах, призванных обеспечить права всех народов, национальных меньшинств и непосредственно коренных народов [Статус малочисленных народов России, 1994. С. 5— 112; Статус малочисленных народов России, 1999. С. 40—89; Проблемы традиционного природопользования, 2000. С. 69— 88]. Таким образом, международно-правовые документы, которые имеют отношение к правам коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, условно можно разделить на три блока [Кряжков В. А., 2002. С. 109—132].

Первый блок международно-правовых документов ориентирован на защиту прав коренных малочисленных народов Севера как неотъемлемой части сообщества народов.

Среди этих документов можно выделить достаточно много международных договоров по самым разнообразным тематикам. В частности, к ним относится Международный пакт о гражданских и политических правах. Этот международный договор является базой для

решения такого ключевого для коренных малочисленных народов Севера вопроса, как доступ к природным ресурсам. Согласно пункту 2 статьи 1 названного пакта все народы для достижения своих целей могут свободно распоряжаться своими естественными богатствами и ресурсами без ущерба для каких-либо обязательств, вытекающих из международного экономического сотрудничества, основанного на принципе взаимной выгоды, и из международного права. При этом ни один народ ни в коем случае не может быть лишен принадлежащих ему средств существования. Иными словами, коренные малочисленные народы Севера, равно как и иные народы, проживающие на соответствующих территориях, должны получить свободный доступ к использованию природных богатств.

С указанной нормой перекликаются нормы других международно-правовых документов. Так в Рио-де-Жанейрской декларации по окружающей среде и развитию принцип 22 сформулирован следующим образом:

«Коренное население и его общины, а также другие местные общины призваны играть жизненно важную роль в рациональном использовании и улучшении окружающей среды с учетом их знаний и традиционной практики. Государства должны признавать и должным образом поддерживать их самобытность, культуру и интересы и обеспечивать их эффективное участие в достижении устойчивого развития».

В главе 26 Повестки дня на XXI век, которая тоже была принята на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро в 1992 году, специально подчеркивалось, что для обеспечения экологически безопасного и устойчивого развития особо значимыми являются ценности коренных народов, их традиционные знания и методы рационального использования природных ресурсов.

К коренным малочисленным народам Севера названные принципы и установки имеют самое непосредственное отношение. Это подтверждается Нуукской декларацией об окружающей среде и развитии в Арктике, где имеются следующие слова: «Мы признаем особую роль коренного населения в рациональном использовании и развитии окружающей среды в Арктике, а также важность их знаний и традиционной практики и будем содействовать их эффективному участию в обеспечении устойчивого развития в Арктике».

Первый блок международных договоров имеет фундаментальное значение, поскольку именно их требования развиваются в актах международного права о национальных меньшинствах и коренных народах.

Второй блок международно-правовых документов ориентирован на защиту прав коренных малочисленных народов Севера как национальных меньшинств.

Следует отметить, что в данном случае имеются в виду международные договоры, которые непосредственно посвящены защите прав этнических, религиозных и языковых меньшинств.

К числу таких международно-правовых документов относится принятая Генеральной Ассамблеей ООН 18 декабря 1992 года Декларация о правах лиц, принадлежащих к национальным или этническим, религиозным и языковым меньшинствам. В соответствии с ней государства обязаны принимать меры в целях создания благоприятных условий для сохранения особенностей и развития культуры, языка, религии, традиций и обычаев национальных меньшинств, если это не противоречит национальному законодательству и международным нормам.

Одной из таких мер является признание прав национальных меньшинств на природные ресурсы. Для коренных малочисленных народов Севера эта мера является ключевой, так как без исконной среды обитания (если говорить словами Конституции Российской Федерации) не может быть и речи о существовании этих народов как самостоятельных этносов.

Равенство национальных меньшинств и доминирующих народов является лейтмотивом соответствующих международных договоров. Это не означает, как иногда приходится слышать, что национальным меньшинствам не могут предоставляться некоторые прерогативы. Международные договоры требуют должным образом учитывать особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам. В частности, это особое положение может состоять в особых притязаниях на природные ресурсы. Не случайно соответствующие прерогативы предложено не рассматривать как акт дискриминации (пункт 3 статьи 4 принятой 18 апреля 1995 года в Страсбурге Рамочной конвенции Совета Европы о защите национальных меньшинств).

Коренные малочисленные народы представляют собой особую часть национальных меньшинств. Именно поэтому в международном праве наметилась тенденция принимать в отношении их особые международные договоры.

Третий блок международно-правовых документов ориентирован на защиту прав исключительно коренных народов, ведущих особый образ жизни. Это в первую очередь Конвенция № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах».

Последняя редакция Конвенции была принята 27 июня 1989 года в Женеве на 76 сессии Генеральной конференции Международной организации труда. Представляется, что Конвенция в сравнении с другими международными договорами в наиболее полной форме определяет права коренных народов на природные ресурсы. Конвенция не была ратифицирована Российской Федерацией, поэтому у России никаких обязательств по ней не возникает. Вместе с тем следует согласиться с мнением тех специалистов, которые утверждают, что факт членства нашего государства в Международной организации труда и позиция СССР, правопреемником которого стала Российская Федерация, обуславливают необходимость для России принимать во внимание положения указанной Конвенции. В пользу того, что нельзя обойти стороной положения этой Конвенции свидетельствует отношение к ней общественности и различных органов власти. На необходимости ратификации Конвенции настаивают коренные малочисленные народы Севера и их объединения. Эта позиция находит поддержку и обоснование в научных исследованиях [Комментарий к Федеральному закону «О гарантиях прав...». М., 1999. С. 6; Перспективы ратификации Конвенции МОТ № 169, 2002. С. 10—11; Кряжков В. А., 2002. С. 123—127].

Конвенция подробно определяет права коренных народов на природные ресурсы. Иногда трактовка этих положений Конвенции вызывает серьезные трудности, так как в ней понятию «земли» придается более широкое содержание, чем это принято в российском праве и юридической науке. В статье 13 Конвенции указано, что в статьях 15 и 16 термин «земли» включает понятие территорий, охватывающих всю окружающую среду районов, которые занимают или используют иным образом соответствующие народы. Статьи 14 и 17 Конвенции говорят о земле как объекте права собственности, владения и пользования, то есть как об имуществе.

Законодательство Российской Федерации исходит из того, что земля является отдельным видом природных ресурсов, точно так же, как вода, лес, недра, животный мир и так далее. Что касается земли и других природных ресурсов как объектов права собственности и иных имущественных прав, то этот вопрос регулируется особым образом в соответствии с правилами гражданского права.

Из содержания Конвенции следует, что коренным народам и народам, ведущим племенной образ жизни, должны быть предоставлены определенные территории, на которых находятся все виды природных ресурсов и иные объекты, составляющие окружающую среду. Кроме того, следует в соответствии с национальной правовой системой определить имущественные права на природные ресурсы.



Статья 13 Конвенции развивает положения международных договоров, о которых уже раньше шла речь. Она показывает, в чем состоит особое положение коренных малочисленных народов, какая имеется связь между природными ресурсами и этими народами. Указанная статья Конвенции требует, чтобы правительства учитывали особую важность для культуры и духовных ценностей соответствующих народов их связи с природными ресурсами. Каждое государство само решает, на каких правах передавать природные ресурсы коренным малочисленным народам.

Статья 14 Конвенции говорит о праве собственности и владения на земли, которые традиционно занимают коренные народы. В случае необходимости у этих народов также могут возникать права пользования землями, которые заняты не только ими, но к которым у них есть традиционный доступ для осуществления их жизненно необходимой и традиционной деятельности. Особое внимание следует обращать на положение кочевых народов и народов, практикующих переложное земледелие.

Нельзя не сказать о том, что в российском праве понятие «владение» трактуется далеко не так, как в других странах. В Конвенции понятие «владение» применяется в контексте законодательства ряда зарубежных стран, которые расценивают владение как один из самостоятельных правовых титулов.

Конвенция требует дифференцированно подходить к природным ресурсам, которые используются:

- а) только коренными народами;
- б) коренными и иными народами.

В России нередко допускается однобокий подход к решению соответствующих проблем. Конвенция точно так же, как и другие международные договоры, требует обеспечить к природным ресурсам доступ всех народов, но с учетом особого положения коренных народов.

Конвенция (статья 14) рекомендует принять меры для определения границ земель, которые традиционно занимают соответствующие народы, и установить порядок разрешения споров по поводу земли. Не случайно указано, что такие меры необходимы для защиты имущественных прав на природные ресурсы коренных народов.

Российское законодательство не признает в качестве субъекта гражданских прав народы Российской Федерации. Поэтому неправомерно воспринимать нормы Конвенции буквально, как это порой случается. Конвенция требует обеспечить передачу природных ресурсов коренным народам и определить имущественные права на них. Формы и способы реализации указанных норм международного права каждое государство устанавливает самостоятельно, в том числе определяет конкретные имущественные права и их субъекты.

Конвенция (статьи 13 и 15) требует обеспечить участие коренных народов в управлении природными ресурсами, находящимися на определенной территории. Особое положение коренных малочисленных народов состоит в том, что в сфере природопользования и охраны окружающей среды они традиционно решали те вопросы, которые сейчас относятся к полномочиям органов государственной и муниципальной власти. Конвенция запрещает решать данные вопросы без участия коренных народов.

Представляет интерес тот факт, что на землях, традиционно используемых коренными народами, государство реализует права собственника на недра и другие природные ресурсы при условии:

- а) проведения консультаций с коренными народами (до оформления решений и начала работ);
- б) получения компенсаций (по возможности) и возмещения ущерба.

Статья 16 Конвенции разрешает выселять народы с традиционно используемых ими территорий только в качестве исключительной меры.

При этом требует обеспечить:

- а) официальное расследование с участием представителей коренных народов в соответствии со специально установленными процедурами (в случае, если коренные народы не согласны с переселением);
- б) возвращение на традиционно занимаемую территорию после отпадения оснований для переселения;
- в) предоставление равнозначной территории, если возвращение невозможно или получение по желанию коренных народов иной компенсации (денежной либо в натуре);
- г) возмещение всех убытков в результате переселения.

Использование природных ресурсов осуществляется коренными народами в соответствии с их обычаями и традициями, если это не будет противоречить требованиям национального законодательства и международных договоров (статьи 8 и 17 Конвенции).

Распоряжение природными ресурсами, традиционно используемыми коренными народами, ограничивается следующим образом:

- а) проводятся консультации при отчуждении природных ресурсов или при использовании иных форм передачи прав на природные ресурсы за пределы общины коренных народов;
- б) не допускается использование обычаев коренных народов или незнание законов лицами, принадлежащих к этим народам, для приобретения прав на природные ресурсы лицами не из числа коренных народов.

В статьях 18 и 19 Конвенции предусматривается необходимость предусмотреть в национальном законодательстве:

- а) ответственность за неправомерное вторжение на земли коренных народов;
- б) меры по предотвращению нарушений прав коренных народов на природные ресурсы;
- в) предоставление дополнительной земли и других природных ресурсов коренным народам, если она им необходима для нормального существования;
- г) предоставление средств для освоения природных ресурсов коренными народами.

Конвенция, по существу, решила все основные проблемы в области использования и охраны природных ресурсов коренными народами. Сопоставление требований этой Конвенции и требований российского законодательства говорит о том, что как в Российской Федерации в целом, так и в отдельных субъектах Российской Федерации полноценной правовой основы для решения проблем использования и охраны природных ресурсов коренными малочисленными народами Севера пока не создано [Павлов П. Н., 2002. С. 36—53].

Реализация положений Конституции Российской Федерации в законодательстве Российской Федерации, определяющем права коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы

Реализация положений Конституции Российской Федерации, касающихся прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, вызывает серьезные затруднения [Кряжков ВЛ., 2002. С. 159—174; Павлов П. Н., 2000. С. 129—142]. Конституция Российской Федерации почти ничего не говорит о конкретных правах коренных малочисленных народов на природные ресурсы. Статья 69 Конституции Российской Федерации носит бланкетный (отсылочный) характер, призывая гарантировать права коренных малочисленных народов, в том числе права этих народов на природные ресурсы, в соответствии с международно-правовыми документами. По существу, Конституция Российской Федерации требует реализовать в указанной сфере требования международного права.

Если обратиться к международно-правовым документам, то станет видно, что они лишь вскользь затрагивают проблемы признания прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы. Только Конвенция Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» содержит юридически конкретные формулы. Однако официально при менять эту Конвенцию в России в силу ранее изложенных причин оказывается невозможным. Российский законодатель в этих условиях счел необходимым руководствоваться той нормой статьи 72 Конституции Российской Федерации, где говорится о защите исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

На сегодняшний день в России признано, что для обеспечения защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера необходимо признать:

- а) право коренных малочисленных народов Севера на выделение определенной территории;
- б) право аборигенов и их объединений на получение земельных участков и других природных объектов в собственность и пользование.

Процесс закрепления указанных прав осуществляется нелегко. Российская нормативно-правовая база, касающаяся прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, пока представляет собой несистематизированный конгломерат различных нормативных правовых актов. Такое положение в правовом регулировании соответствующих вопросов является прямым следствием развития российского законодательства в последние годы. Политические, экономические и социальные преобразования, происшедшие в стране за последнее десятилетие, столь масштабны, что теория права и законотворческая практика просто не успевают обеспечить юридические потребности страны<sup>2</sup>.

Предлагаются различные модели решения тех или иных правовых проблем. Каждая из этих моделей, может быть, заслуживает внимания и положительной оценки. Однако их одновременное применение приводит к тому, что нередко нормативные правовые акты, регулирующие однородные отношения, по своему содержанию являются принципиально разными. Новые нормативные правовые акты, в том числе о правах коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы, часто подготавливаются как бы с чистого листа. Отсутствие системности и согласованности — характерная черта российской нормативно-правовой базы о правах коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы. Позитивные моменты в развитии российской нормативно-правовой базы по соответствующей теме тике, выражаются только в том, что законодатель стал пытаться урегулировать соответствующие отношения с учетом новых явлений в жизни страны.

Право коренных малочисленных народов Севера на выделение определенной территории<sup>3</sup>

Конституция Российской Федерации прямо не говорит о том, что коренным малочисленным народам Севера должны быть выделены определенные территории. Тем не менее анализ международно-правовых документов, которые требует реализовать статья 69 Конституции Российской Федерации, прямо свидетельствует о невозможности обеспечить доступ коренных малочисленных народов к природным ресурсам, если им не будет предоставлена определенная территория.

Нельзя игнорировать и тот факт, что без выделения территории с особым правовым режимом невозможно обеспечить защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, то есть невозможно реализовать требования пункта «м» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации.

Идея выделения коренным малочисленным народам определенных территорий для нашей страны не нова. Например, в постановлении Верховного Совета СССР от 27 ноября 1989 года «О неотложных мерах экологического оздоровления страны» (пункт 11) было рекомендовано осуществить в 1990 году закрепление территорий традиционного природопользования, не подлежащих отчуждению под промышленное освоение, за коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока [Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, 1989. Ст. 487]. В СССР сформировать территории традиционного природопользования не успели.

Через некоторое время после распада СССР вновь возник вопрос о формировании соответствующих территорий. Как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации были изданы определенные нормативные правовые акты. К их числу, например, относится Указ Президента Российской Федерации от 22 апреля 1992 года № 397 «О неотложных мерах по защите мест проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов Севера» [Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, 1992. Ст. 1009].

Надлежащим образом решить правовые проблемы, касающиеся территорий традиционного природопользования, так и не удалось. Возможно, это вызвано тем, что соответствующие законы и подзаконные акты не были согласованы с актами гражданского, земельного, лесного и водного законодательства.

Последним шагом на пути решения вопроса о выделении коренным малочисленным народам Севера определенных территорий было издание Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [Собрание законодательства Российской Федерации, 2001. Ст. 1972]. Впервые на уровне федерального закона была признана необходимость регулировать отношения по выделению специальных территорий для коренных малочисленных народов. Вслед за этим законодательным шагом целесообразность выделения названных территорий была признана в Земельном кодексе Российской Федерации. Казалось, что теперь вопрос состоит только в реализации требований названных законодательных актов.

Жизнь оказалась значительно сложнее. Формирование специальных территорий для коренных малочисленных народов Севера в соответствии с федеральными законами вызвала неприятие в регионах. Видимо, не последнюю роль сыграло то обстоятельство, что региональные элиты теряли контроль над природными ресурсами этих территорий. Совершенно очевидно, что упразднить территорию, сформированную в соответствии с федеральным законом, местным властям может оказаться не под силу.

Формирование территорий традиционного природопользования в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации показало уязвимость положения коренных малочисленных народов Севера. Достаточно вспомнить, как при смене губернатора Корякского автономного округа была ликвидирована территория традиционного природопользования «Тхсаном», образованная на основе регионального законодательства [Территория «Тхсаном»..., 2001. С. 75—79].

Сейчас Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»

предполагается обновить, исключив из него положения, препятствующие реализации его требований.

Право аборигенов и их объединений на получение земельных участков и других природных объектов в собственность и пользование

Анализ содержания статей 69 и 72 Конституции Российской Федерации позволяет говорить о том, что аборигенам и их объединениям должны быть предоставлены не только территории с особым правовым режимом, но и имущественные права на соответствующие природные объекты. Если положения соответствующих конституционных норм интерпретировать иначе, то окажется невозможным реализовать акты международного права о коренных малочисленных народах, а также обеспечить защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей.

В Конвенции Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» не случайно указывается, что аборигенам и их объединениям необходимо предоставить право собственности и владения на природные объекты, а в случае необходимости гарантировать этим народам право пользования природными объектами.

Конвенция в этом случае рассматривает землю как имущество. Она требует определить не абстрактные права на землю коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, а конкретные имущественные права в соответствии с требованиями национального законодательства.

Гражданское, земельное, лесное и иное законодательство Российской Федерации исчерпывающе определяют имущественные права на природные объекты. При этом оно не дает ответа на вопрос о том, какие имущественные права на природные объекты могут возникать у аборигенов и их объединений. Практика показывает, что из-за этого у коренных малочисленных народов возникает немало проблем<sup>4</sup>.

Международное право допускает установление права собственности на природные объекты у коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни. Гражданский кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации говорят лишь о собственности государства, муниципальных образований, юридических лиц и граждан. Право собственности народов на природные ресурсы российское законодательство не предусматривает.

Если исходить из того, что природные объекты будут предоставляться в собственность объединениям коренных малочисленных народов Севера или отдельным лицам из их числа, то в тех правовых условиях, которые имеются, гарантировать их использование только коренными малочисленными народами Севера невозможно. В отсутствие законодательных ограничений собственник будет вправе передать природные ресурсы кому угодно. Здесь право частной собственности на природные объекты недопустимо, по крайней мере, до установления необходимых ограничений и процедур, гарантирующих их сохранение за коренными малочисленными народами. Таковы требования статьи 17 Конвенции № 169 МОТ. Другие имущественные права на природные объекты, которые могут возникнуть у аборигенов и их объединений, определены законодательством Российской Федерации таким образом, что коренные малочисленные народы Севера, по существу, не могут считать своими земли, леса и иные природные ресурсы. Так, по Земельному кодексу Российской Федерации государственные и муниципальные земли, на которых живут коренные малочисленные народы Севера, могут быть им предоставлены только в аренду.

В статье 11 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» предусмотрено предоставление земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в границах территорий традиционного природопользования, коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока (естественно, не самому народу, а конкретным лицам) на праве безвозмездного пользования.

Представляется, что в сложившихся условиях законодатель нашел оптимальный вариант решения соответствующей проблемы. Если пока нельзя установить вещные права ко-

ренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока на землю, а передать им эту землю на условиях возмездной сделки неприемлемо, то единственным правом на землю может быть только безвозмездное пользование.

Не секрет, что федеральные законы предусматривают право безвозмездного пользования не только земельных участков, но и участков лесного фонда, водных объектов и даже объектов животного мира. Ясно, что Земельный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» в части определения имущественных прав на землю аборигенов и их объединений не согласуются между собой.

Есть много других несоответствий между законодательными актами об имущественных правах на природные объекты аборигенов и их объединений. Шворить о недопустимости этих несоответствий представляется излишним. Излишне указывать и на то, как они болезненны для коренных малочисленных народов Севера. В настоящее время назрела потребность составить пакет взаимоувязанных федеральных законов об имущественных правах аборигенов и их объединений.

Нельзя оставить в стороне вопрос о Федеральном законе «Об общинах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока». Этот федеральный закон также нельзя считать полностью отвечающим требованиям международных договоров. Трудно согласиться с тем, что он сохраняет или учитывает обычаи и институты соответствующих народов. Например, имущество общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока названный федеральный закон разделяет на доли. Можно ли это считать соответствующим обычаям и институтам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока? Скорее всего, на этот вопрос нельзя ответить положительно. Составители федерального закона регулировали этот вопрос, не основываясь на требованиях международного права, а по аналогии с федеральными законами о производственных кооперативах и других коммерческих организациях. Создается впечатление, что Федеральный закон «Об общинах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» направлен не столько на обеспечение традиционного образа жизни коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, сколько на создание условий для осуществления предпринимательской деятельности.

Резюмируя изложенное, следует отметить, что статья 69 и другие нормы Конституции Российской Федерации, имеющие отношение к правам коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы не могут быть реализованы в полной мере из-за отсутствия законодательства, принятого в соответствии с документами международного права. С другой стороны, действующее специальное законодательство о коренных малочисленных народах Севера, где декларируются права этих народов на природные ресурсы, не согласовано с гражданским, земельным и некоторыми другими отраслями законодательства. В результате коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока пока не могут в должной мере реализовать гарантированные им конституционными нормами права на природные ресурсы. Данная проблема может быть решена только при условии обновления как законодательства о коренных малочисленных народах, так и законодательства, регулирующего имущественные вопросы, вопросы природопользования и охраны окружающей среды<sup>5</sup>. Вместе с тем возникающие проблемы нельзя считать неразрешимыми. Конституционно-правовая основа регулирования и защиты прав коренных малочисленных народов Севера на природные ресурсы создана. Вопрос состоит только в том, насколько скоро будет сформировано необходимое для реализации соответствующих конституционных требований законодательство и насколько эффективно оно будет применяться на практике.

## Примечания

<sup>1</sup> Поручения Президента Российской Федерации от 1 июня 2002 г. № Пр-969 и от 6 июля 2002 г. № Пр-1180 об организации подготовки проектов федеральных законов.

<sup>2</sup> Указанное утверждение не должно расцениваться как констатация отсутствия исследований по проблемам обеспечения прав коренных малочисленных народов на природные ресурсы. В настоящее время отсутствуют лишь фундаментальные научные труды по соответствующей юридической тематике. При этом имеется достаточно много статей по этим проблемам [Обычное право и правовой плюрализм, 1999. С. 91—156; Обычай и закон, 2002. С. 135—174]

<sup>3</sup> Более подробно о территориях, выделяемых коренным малочисленным народам см.: Павлов П. Н., 2001; Комментарий к земельному законодательству... 2002. С. 395—424, 429—436.

<sup>4</sup> Данные проблемы усугубляются тем, что специалисты в области земельного и гражданского права нередко имеют разные точки зрения по вопросам, касающимся имущественных прав на землю. Не утасовывая между ними дискуссия создает сложности с применением земельного и гражданско

Павлов П. Н. Международное право и реформирование законодательства Российской Федерации о коренных малочисленных народах // Сборник материалов Международного круглого стола «Коренные малочисленные народы Севера, Сибири и Дальнего Востока и система парламентаризма в Российской Федерации: реальность и перспективы». М., 2000.

Павлов П. Н. Комментарий к Федеральному закону «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». М., 2001.

Павлов П. Н. Права коренных малочисленных народов на земли: российская ретроспектива и международная перспектива // Мир коренных народов. Живая Арктика, № 11—12. 2002.

Перспективы ратификации Конвенции МОТ № 169 «О коренных малочисленных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» // Мир коренных народов. Живая Арктика. Журнал Ассоциации коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, № 11—12. 2002.

Проблемы традиционного природопользования. Север, Сибирь и Дальний Восток Российской Федерации. Аналитические материалы. Правовые акты. Издание Государственной Думы. М., 2000.

Собрание законодательства Российской Федерации. 14 мая 2001 г. № 20.

Собрание законодательства Российской Федерации. 10 марта 2003 г. № 10.

Статус малочисленных народов России. Правовые акты и документы. М.: Юридическая литература, 1994.

Статус малочисленных народов России. Правовые акты. Книга вторая. М., 1999.

Суханов Е. А. Вещные права в новом Земельном кодексе Российской Федерации // Экологическое право. Научно-практическое издание. № 1. 2003.

Территория «Тхасаном» в опасности // Мир коренных народов. Живая Арктика, № 6—7. 2001.

## **Использование и охрана земель коренными малочисленными народами Севера Российской Федерации: проблемы правового регулирования<sup>43</sup>**

Коренные малочисленные народы Севера проживают в субъектах Российской Федерации, занимающих более 60 процентов территории Российской Федерации. Уже это говорит о том, насколько важно для России надлежащим образом решить проблемы использования и охраны земель, не ущемляя интересов ни одного из этих народов. Земли в районах проживания коренных малочисленных народов Севера в силу целого ряда причин, в том числе природно-климатических, обладают особыми признаками и характеристиками. В частности, большая часть земель на этих территориях относится к землям лесного фонда, особо охраняемых территорий и водного фонда [Земельный фонд Российской Федерации, 2002].

Структура земель, используемых коренными малочисленными народами Севера, показывает, что их правовой режим определяется не только земельным, но и лесным, водным, экологическим и иным специальным законодательством. В связи с этим при рассмотрении правовых вопросов в области использования и охраны земель коренными малочисленными народами Севера нельзя ограничиваться анализом исключительно земельного законодательства. Вместе с тем нельзя и недооценивать роль земельного законодательства особенно после вступления в силу Земельного кодекса Российской Федерации, который составляет базу для регулирования любых отношений, касающихся земли.

Практика показывает, что при решении земельных проблем, возникающих у коренных малочисленных народов Севера, не учитываются особенности правового регулирования отношений по поводу земель лесного фонда, особо охраняемых территорий и так далее. Попытка обеспечить права коренных малочисленных народов Севера на землю без учета установленных разными отраслями законодательства требований приводит к возникновению целого ряда трудноразрешимых правовых проблем.

В качестве примера можно привести Ханты-Мансийский автономный округ, где попытка предоставления земель коренным малочисленным народам Севера без учета особенностей их правового режима привела к приостановлению действия соответствующих региональных правовых актов.

Основу решения проблемы признания прав коренных малочисленных народов на землю в Ханты-Мансийском автономном округе составил постулат о выделении аборигенам и их объединениям так называемых родовых угодий как единого комплекса природных объектов и как единого объекта имущественных прав<sup>1</sup>. При этом не учитывалось, что правовой режим некоторых земель зависит от правового режима объектов, которые на них располагаются. Так, на землях, занятых водными объектами, невозможно предоставление земельных участков, причем на тех же правах, которые предусмотрены, например, для сельскохозяйственных угодий. Со временем становилось все более очевидным, что выделение родовых угодий, а также их закрепление за определенными лицами противоречит Лесному кодексу Российской Федерации, Водному кодексу Российской Федерации и некоторым другим федеральным законам. После вступления в силу Земельного кодекса

---

<sup>43</sup> Павлов П.Н. Использование и охрана земель коренными малочисленными народами Севера Российской Федерации: проблемы правового регулирования // Олень всегда прав. Исследование по юридической антропологии. Отв. Ред. Н.И. Новикова. М.: Издательский дом «Стратегия», 2003. – С. 208 – 221



Российской Федерации правомерность указанных шагов подвергается сомнению и с точки зрения земельного права. В силу перечисленных обстоятельств в Ханты-Мансийском автономном округе действие Положения о статусе родовых угодий было приостановлено<sup>2</sup>.

Названный пример показывает на недопустимость решения вопросов в области использования и охраны земель коренными малочисленными народами Севера без учета требований федерального земельного и остальных отраслей права.

С принятием Земельного кодекса Российской Федерации кардинально изменилась ситуация с правовым регулированием отношений в области использования и охраны земель коренными малочисленными народами Севера. В статье 7 Земельного кодекса Российской Федерации не только сохранено в уточненном виде традиционное для советского земельного права деление земель на семь категорий по целевому назначению, но и воспроизведено содержание части второй статьи 4 ранее действовавшего Земельного кодекса РСФСР.

Согласно пункту 3 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, может быть установлен особый правовой режим использования земель указанных категорий.

Земельный кодекс Российской Федерации точно так же, как и Земельный кодекс РСФСР, потребовал в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации обеспечить использование земель с учетом интересов этих народов независимо от того, к какой категории относятся эти земли [Собрание законодательства Российской Федерации, № 44, 2001. Ст. 4147; Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, 1991. Ст. 768].

В определенной мере требования пункта 3 статьи 7 реализованы в отношении земель особо охраняемых территорий в статьях 95 и 97 Земельного кодекса Российской Федерации. Из пункта 1 статьи 95 Земельного кодекса Российской Федерации следует, что к землям особо охраняемых природных территорий относятся земли территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Здесь реализованы как требования пункта 3 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, так и требования Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [Собрание законодательства Российской Федерации, № 20, 2001. Ст. 1972].

В то же время из статьи 97 Земельного кодекса Российской Федерации следует, что к землям природоохранного значения относятся земли территорий традиционного природопользования коренных малочисленных народов.

В соответствии с пунктом 5 статьи 97 Земельного кодекса Российской Федерации в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей в случаях, предусмотренных федеральными законами о коренных малочисленных народах, могут образовываться территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов. Порядок природопользования на указанных территориях устанавливается федеральными законами, их границы определяются Правительством Российской Федерации. Приведенные нормы свидетельствуют о том, что Земельный кодекс Российской Федерации предусматривает многообразие форм реализации прав коренных малочисленных народов Севера на использование и охрану земель [Комментарий к земельному законодательству Российской Федерации, 2002, с. 45—46, 423—424, 435—437].

Необходимо специально подчеркнуть, что в соответствующих статьях Земельного кодекса Российской Федерации идет речь не о возникновении имущественных прав на землю у аборигенов и их объединений, а о выделении для коренных малочисленных народов земель с особым правовым режимом использования и охраны.

Не секрет, что в недавнем прошлом обеспечение прав коренных малочисленных народов Севера на использование и охрану земель нередко сводилось к предоставлению им только имущественных прав на земельные участки, например, права пожизненного наследуемого владения.

Земельный кодекс Российской Федерации требует, чтобы права коренных малочисленных народов Севера на использование и охрану земель обеспечивались в первую очередь посредством установления особого правового режима использования и охраны определенных земель.

Нельзя забывать, что права коренных малочисленных народов Севера на использование и охрану земель могут реализовываться не только путем выделения соответствующих земель и создания определенной территории. Возникновение имущественных прав на земельные участки тоже является одной из форм обеспечения прав коренных малочисленных народов Севера на использование и охрану земель.

Установление особого правового режима использования и охраны земель нельзя путать с установлением имущественных прав на земельные участки. Если выделение земель с особым правовым режимом использования и охраны определяется публичным (административным) правом, то установление имущественных прав на землю относится к предмету регулирования частного (гражданского) права. Имущественные права на земельные участки исчерпывающе определены в Земельном кодексе Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации. Реализация имущественных прав на земельные участки зависит от правового режима использования и охраны земель. Здесь действует общее правило о приоритете норм публичного права перед нормами частного права [Суханов Е. А., 1993. С. 14—17].

Конкретные имущественные права на землю часто определяются в соответствии с нормами специальных законодательных актов. Так, Лесной кодекс Российской Федерации и Водный кодекс Российской Федерации весьма специфично определяют права на участки земель, отнесенных к землям лесного и водного фонда (земли рассматриваются как составная часть леса и водного объекта). Статьи 101 и 102 Земельного кодекса Российской Федерации подтвердили применение этого подхода.

В региональном законодательстве использование и охрана земель коренными малочисленными народами обуславливается главным образом наличием у них соответствующих имущественных прав, а не правовым режимом использования и охраны земель. Данный перекося сейчас устраняется при приведении законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Что касается имущественных прав, которые могут возникать или уже возникли на земли, используемые для осуществления традиционного образа жизни и исконной среды обитания коренных малочисленных народов Севера, то они соответственно должны быть определены с учетом требований современного федерального земельного, лесного и других отраслей законодательства. При этом следует помнить, что вопрос о возникновении того или иного имущественного права на землю может быть решен только на основе требований федеральных законов.

Особое внимание необходимо уделить проблеме преобразования ранее возникших имущественных прав на землю. Если эти права были приобретены в соответствии с действующим на тот период федеральным законодательством, то они могут быть преобразованы только на добровольной основе. Если же имущественные права на землю возникли вопреки

требованиям федерального законодательства (например, право пожизненного наследуемого владения на земли лесного фонда), то их нужно преобразовать в иные имущественные права в обязательном порядке. Необходимо предусмотреть меры, пресекающие возможность произвольного прекращения или изменения прав на землю.

Территории традиционного природопользования создаются как в соответствии с требованиями Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», так и с требованиями статей 94 и 97 Земельного кодекса Российской Федерации.

Так, в пункте 4 статьи 94 Земельного кодекса Российской Федерации указывается, что порядок отнесения земель к землям особо охраняемых территорий регионального и местного значения, порядок использования и охраны земель особо охраняемых территорий регионального и местного значения устанавливаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Под федеральными законами следует понимать любые федеральные законы, а не только Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Скажем, создание в настоящее время территорий традиционного природопользования регионального значения приведет к тому, что соответствующие земли надо будет признавать собственностью субъекта Российской Федерации. Однако публичный собственник на соответствующие земли сейчас может быть определен только в порядке, установленном статьями 17—19 Земельного кодекса Российской Федерации.

Из действующего федерального законодательства следует, что в региональном законодательстве на основе требований федеральных законов возможно:

а) определение случаев, когда устанавливается особый правовой режим использования и охраны земель в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации и этнических общностей;

б) установление в соответствующих случаях особого правового режима использования и охраны земель.

Коренные малочисленные народы Севера могут использовать земли любой категории и любого вида. Среди этих земель особую роль для коренных малочисленных народов Севера играют земли лесного фонда, особо охраняемых территорий, водного фонда и поселений. Возможность использования земель коренными малочисленными народами Севера, как уже ранее говорилось, устанавливается не только в Земельном кодексе Российской Федерации, но и в Лесном кодексе Российской Федерации, Водном кодексе Российской Федерации, федеральных законах «Об особо охраняемых природных территориях», «О животном мире» и некоторых других федеральных законах.

На территориях традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера допускается установление границ участков лесного фонда с особым режимом ведения лесного хозяйства и лесопользования (абзац седьмой статьи 47 Лесного кодекса Российской Федерации) [Собрание законодательства Российской Федерации, 1997. Ст. 610]. Аналогичные меры разрешено предпринимать и на землях водного фонда (статья 66 Водного кодекса Российской Федерации) [Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. Ст. 4471]. Земли поселений могут целиком или в определенной части считаться землями, на которых ведется традиционный образ жизни коренными малочисленными народами (пункт 2 статьи 5 Градостроительного кодекса Российской Федерации) [Собрание законодательства Российской Федерации, 1998. Ст. 2069].

Статьи 78 и 82 Земельного кодекса Российской Федерации требуют предоставлять земли сельскохозяйственного назначения общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития их традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов [Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №44. Ст. 4147]. Что касается земель особо охраняемых территорий, то для ведения традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера могут выделяться земли территорий традиционного природопользования либо земли в составе других категорий и видов особо охраняемых территорий [Собрание законодательства Российской Федерации, 1995. Ст. 1024].

Правовой режим земель, на которых коренные малочисленные народы Севера ведут традиционный образ жизни целесообразно определять с учетом трех факторов. Во-первых, необходимо предоставить возможность коренным малочисленным народам Севера вести традиционный образ жизни и обеспечивать свою жизнедеятельность, в том числе осуществлять кустарные промыслы, сельские и общинные производства, виды деятельности, обеспечивающие средства существования, традиционные виды природопользования, такие, как оленеводство, охота, рыболовство и собирательство. Во-вторых, следует законодательно определить меры, направленные на обеспечение интересов государства и общества на этих землях (пожарная безопасность, пресечение противоправных действий, экологический контроль и так далее). В-третьих, необходимо гарантировать соблюдение прав и интересов граждан и их объединений, если они могут быть затронуты в результате передачи земель в пользование коренным малочисленным народам (эксплуатация коммуникаций, проезд и проход к своим поселениям или участкам земли, индивидуальный и семейный отдых и так далее).

Особый режим использования земель должен учитывать, что разные народы или какие-то их части могут:

- а) вести разный образ жизни (кочевой, полукочевой или оседлый);
- б) осуществлять разные виды деятельности (олeneводство, рыболовство и так далее);
- в) иметь разные религиозные верования;
- г) обладать несхожими обычаями и традициями;
- д) характеризоваться иными индивидуальными характеристиками.

Имущественные права на землю целесообразно определять в соответствии не только с Земельным кодексом Российской Федерации, но и другими федеральными законами. Статья 8 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» закрепила за коренными малочисленными народами Российской Федерации право безвозмездно владеть и пользоваться землями различных категорий [Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. Ст. 2208]. Такое требование свидетельствует о том, что нельзя передавать государственные и муниципальные земли в аренду. Если руководствоваться исключительно требованиями Земельного кодекса Российской Федерации, можно прийти к неправомерному выводу о том, что государство обязано свои земли передавать аборигенам только на возмездных началах.

Статья 14 Конвенции № 169 Международной организации труда «О коренных народах и народах, ведущих племенной образ жизни в независимых странах» признает за этими народами право собственности и владения на земли, а в случае необходимости требует гарантировать этим народам право пользования землями [Проблемы традиционного природопользования, 2000. С. 74—80]. Конвенция в этом случае рассматривает землю как имущество. Она требует определить не абстрактные права на землю коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни, а конкретные имущественные права в соответствии с требованиями национального законодательства.

Гражданское и земельное законодательство Российской Федерации предусматривают на землю право собственности, аренды, безвозмездного пользования и так далее. Федеральное законодательство не дает прямого ответа на вопрос о том, какие имущественные права на землю могут возникать у аборигенов и их объединений. Однако считать такое положение нормальным нельзя. Конвенция обоснованно требует определить конкретные имущественные права на земли коренных народов и народов, ведущих племенной образ жизни (статья 14). Более того, она указывает на необходимость установления особого порядка гражданского оборота этой земли (статья 17).

Право постоянного (бессрочного) пользования и право пожизненного наследуемого владения земельными участками по отношению к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока теперь неприменимо. Из норм Земельного кодекса Российской Федерации следует, что эти имущественные права не могут возникать у граждан и юридических лиц, не являющихся государственными и муниципальными организациями. Что касается права постоянного (бессрочного) пользования и права пожизненного наследуемого владения земельными участками, которые возникли у соответствующих лиц и их объединений до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, то они в новых правовых условиях вряд ли сохранятся. В соответствии со статьей 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» общины и иные объединения коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, являющиеся юридическими лицами, обязаны переоформить права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды или приобрести земельные участки в собственность [Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 44. Ст. 4148].

В некоторых субъектах Российской Федерации, где аборигены обладают правами пожизненного наследуемого владения земельными участками, уже возникли трудноразрешимые проблемы. Как сохранить земли за коренными малочисленными народами Севера, если они могут быть переданы по завещанию любому лицу, а по закону также лицам уже не ведущим традиционный образ жизни?

Пока федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации не содержит норм, которые позволяют решить упомянутые проблемы, что может привести к нарушению прав коренных малочисленных народов Севера.

В статье 11 Федерального закона «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока» предусмотрено предоставление земельных участков и других обособленных природных объектов, находящихся в границах территорий традиционного природопользования, коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока (естественно, не самому народу, а конкретным лицам) на праве безвозмездного пользования. Представляется, что в сложившихся условиях аборигенам и их объединениям следует предоставлять право безвозмездного пользования. К сожалению, эта позиция не находит поддержки, что показывает все еще имеющееся непонимание в государстве и обществе проблем коренных малочисленных народов Севера. В юридическом отношении можно говорить о вольном или невольном нежелании следовать при решении соответствующих проблем международно-правовым стандартам, которые требует выполнять статья 69 Конституции Российской Федерации.

Примечательно то, что статья 27 Земельного кодекса Российской Федерации запретила передавать в частную собственность значительную часть земель, которые сейчас предоставлены аборигенам и их объединениям, например земли лесного фонда. Требуется решить проблему преобразования права собственности аборигенов (оно возникло неправомерно) в другие права в тех случаях, когда в частную собственность оказались переданными земли, полностью изъятые из оборота или ограниченные в обороте. Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»

аналогично предложенному пути решил проблему с правом постоянного (бессрочного) пользования, которым обладает коммерческая организация.

Особое значение при регулировании отношений, касающихся имущественных прав аборигенов и их объединений на землю, необходимо придать следующим вопросам. Во-первых, предоставление земель коренным малочисленным народам Севера, как и во многих других странах (Канада, США и другие), необходимо обусловить отказом от земельных притязаний. В законе прямо надо сказать о том, что предоставление земель влечет за собой запрет лицам, которым они предоставлены, требовать другие земли для ведения традиционного образа жизни. Соответствующий отказ необходимо включить в договор о предоставлении земель в безвозмездное пользование [Подробнее об использовании земель коренными малочисленными народами за рубежом [см.: Правовые акты зарубежных государств, 2000. С. 116—153; Клоков К. Б., 1997. С. 21—30, 53—77; Крибл Р., 2002. С. 135—146; Фиске Дж., 2002. С. 147—158; Кряжков В. А., 2002. С. 161—162; Павлов П. Н., 2002. С. 36—53]. Во-вторых, ограничить гражданский оборот предоставленных земель. В-третьих, в законе и договорах зафиксировать, что земли предоставляются в местах фактического традиционного проживания коренных малочисленных народов, и только в тех случаях, когда нельзя установить эти места или предоставить там земли, допустить передачу других земель. В-четвертых, определить возможность использования коренными малочисленными народами Севера земель, принадлежащих другим лицам, если они необходимы для ведения традиционного образа жизни и жизнедеятельности.

Возникновение имущественных прав на землю без учета этих факторов будет означать, что соответствующие проблемы решаются без учета опыта правового регулирования данных вопросов в других странах.

В законодательстве назрела необходимость:

—определить все виды земель (независимо от их категории), которые необходимы коренным малочисленным народам Севера для ведения традиционного образа жизни и обеспечения их жизнедеятельности;

—установить порядок выделения указанных земель, его критерии (основным критерием будет фактическое проживание в местах традиционного расселения), а также особенности административного и землеустроительного процесса;

—определить правовой режим указанных видов земель (допускаемые виды деятельности, допуск на земли и так далее);

—урегулировать вопросы собственности и оборотоспособности соответствующих земель (публичная собственность и существенное ограничение гражданского оборота);

—решить вопрос об основаниях и порядке возникновения имущественных прав на землю (договор, его условия и так далее).

В случае решения названных проблем можно говорить о том, что российское законодательство не только признало право коренных малочисленных народов Севера на землю, но и создало необходимые правовые механизмы его возникновения и реализации.

#### Примечания

<sup>1</sup> Положение о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе, утвержденное решением Совета народных депутатов Ханты-Мансийского автономного округа от 7 февраля 1992 года. «Новости Югры», 3 марта 1992 г., №44.

<sup>2</sup> Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 4 декабря 2001 года № 88-оз «О внесении изменений в некоторые законы Ханты-Мансийского автономного округа и приостановлении действия Положения о статусе родовых угодий в Ханты-Мансийском автономном округе» [Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа, 2001. Ст. 1359].

#### Литература

Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР, № 22, 30 мая 1991 г.

Земельный фонд Российской Федерации на 2002 год. Росземкадастр. ФКЗ «Земля». М., 2002.

Клоков К. Б. Традиционное природопользование народов Севера: концепция сохранения и развития. Этнографические и этнологические исследования. Вып. 5. СПб, 1997.

## ГОРОДА В ПРОСТРАНСТВЕ РОССИИ

Урбанизация — средство организации территории

Что такое урбанизация? Сильно упрощая, это рост роли и значения городов в жизни современного общества. Урбанизация создает крупные центры, которые становятся генераторами и распространителями нового. Важна и другая ее сторона — совершенствование территориальной организации общества. По определению Николая Николаевича Баранского, «город — это то, что является центром территории». То есть город — это фокус связей, охватывающих территорию, он обеспечивает разностороннее обслуживание ее населения и хозяйства (транспортное, строительное, торгово-распределительное, образовательное, культурное и т. д.). Посредством города окружающий его район включается в межрайонные связи.

По мере роста города, нарастания размеров и разнообразия осуществляемой им деятельности его воздействие на территорию усиливается. Используя ресурсы территории, город по достижении некоего порога переходит в постгородскую стадию развития, формирует плеяду спутников и становится ядром агломерации. Спутники служат многообразным дополнением города-центра, поставляя ему трудовые ресурсы, электроэнергию, строительные материалы. Возникают также спутники, специализирующиеся на ведущих для центрального города видах деятельности — науке, образовании, наукоемких производствах. Агломерации становятся ключевой формой расселения, которое, по выражению Жанны Антоновны Зайончковской, из «точечного» становится «пятнистым».

Опорные центры

Выдающаяся роль городов в территориальном устройстве четко выразилась в создании опорных центров, часто сооружавшихся по периметру государственной территории. Обычно это знаменовало завершение определенного исторического этапа и переход к новому. Так, в 1584 году по указу Ивана Грозного был основан Архангельск, служивший для Руси до основания Петербурга главным окном в Европу. В 1698 году на Азовском море был поставлен порт-крепость Таганрог (первоначально Троицкая крепость) как последняя точка в эпопее овладения Диким полем. Затем ориентация сменилась. В 1703-м основан Санкт-Петербург — триединство крепости, порта и кораблестроительной верфи, — десятилетием позже ставший столицей Российской империи.

Особое значение опорного центра нередко подчеркивалось его названием. Города назывались именами императоров, императриц и наследников престола: Екатеринбург (в честь Екатерины I), Екатеринодар (в честь Екатерины II), Николаевск-на-Амуре, Новониколаевск, Александровск (в честь супруги Николая II, ныне г. Полярный), Алексеевск (в честь цесаревича Алексея, сына Николая II, ныне г. Свободный), Романов-на-Мурмане (Мурманск). Такие названия, как Владикавказ и Владивосток, явно выражали имперские амбиции.

Не все задуманное осуществилось. Город Тавров, который его основатель Петр I хотел поставить, по словам Константина Ивановича Арсеньева, «на степень важнейших мест в государстве», не оправдал надежд. Сейчас это сельский населенный пункт близ южной окраины Воронежа. Не сделал карьеру и город Павловск, ровесник Таврова и также участник строительства Азовского флота. Не удержался в рядах городов Екатериноград, с момента своего рождения в 1785 году назначенный центром Кавказского наместничества и одновременно Кавказской области. Ныне это станица Екатериноградская на реке Малке в Кабардино-Балкарии.



## Города и сельская местность

По данным Сергея Александровича Ковалева, городские поселения России, сосредотачивая почти 3/4 населения России, занимают два процента территории. Города располагаются отдельными островами или архипелагами в безбрежном океане сельской местности. Связанные дорогами, они образуют сети, которые служат экономическим каркасом территории. Если города не возводились специально в соответствии с государственными надобностями, то сельская местность «делегировала» в состав городов те населенные пункты, которые по положению в системе расселения подходили для выполнения городских обязанностей. «Вызревание» в города таких поселений являлось ответом на потребности территории в центрах обслуживания. Возникшие города нередко сохраняли сельские наименования, выдавая тем самым свое деревенское происхождение: Козловка, Жуковка, Ивантеевка, Алексеевка... В Брянской области есть город Сельцо.

Для урбанизации «по-деревенски», по выражению Анатолия Григорьевича Вишневского, особое значение имели миграции из села в город. В период стремительной индустриализации города быстро наполнились вчерашними селянами, разбавившими городское население и сохранившими сельский менталитет, что придало российской урбанизации сельские черты. В 90-е годы, в связи с экономическими трудностями, горожане стали больше заниматься землей (на приусадебных, садово-огородных и дачных участках). От этого связь городов с окружающими их территориями увеличилась. Таким образом, города еще отчетливее предстали как симбиоз городского и сельского.



В течение столетий территория, меняя свой социально-экономический облик, заставляла города адаптироваться к изменившимся условиям. Вся система городов радикально перестраивалась. Когда отвоевывалось Дикое поле, расположение городов определялось рисунком оборонительных линий — города перекрывали дороги, по которым могло произойти вторжение врага. Когда же Россия вышла на берега Азовского и Черного морей, линии городов-крепостей заменила сеть городов — административных и торговых центров, довольно равномерно охвативших пространство. Наконец, когда территория была рассечена железными дорогами, то часть городов, которая оказалась вне магистралей, пришла в упадок,

а их место заняли более выгодно расположенные пристанционные поселки, последовательно совершавшие «путь наверх».

Города старые и новые

На протяжении веков государственная территория России расширялась. Соответственно, необходимо было учреждать новые города для закрепления присоединенных пространств и их хозяйственного освоения. Россия исстари страна новых городов. Символично, что самый древний русский город называется Новгородом. Туруханск на первых порах именовался Новой Мангазеей, Архангельск — Новыми Холмогорами. В стратегическом пункте, у слияния двух великих рек Русской равнины обосновался Нижний Новгород, у пересечения Оби Транссибом — Новониколаевск (Новосибирск).

В XX веке Россия лишь подтвердила репутацию страны новых городов. Иногда высказывается мнение, что вместо создания новых городов, число которых якобы чрезмерно, надо было развивать существующие. Но дело в том, что далеко не все унаследованные от предшествующего времени города могли стать точками роста. Немалая их часть лежала вне железных дорог, не обладала достаточной территориальной емкостью и не могла разместить у себя значительные объекты. В условиях редкой сети городов, к тому же лишенных во многих случаях потенциала развития, промышленность создавала предприятия «на чистом месте», тем самым порождая эмбрионы городов. Так было и в XIX веке, во времена промышленного подъема, и в XX, в период индустриализации.

Какие исторические и географические особенности России потребовали создания новых городов в XX веке? Во-первых, существовала необходимость опереться на собственные ресурсы, что породило множество ресурсных городов. Немалая их часть возникла в районах с экстремальными условиями, где городов вообще не было. Ресурсные города возникали и в староосвоенных районах, у месторождений полезных ископаемых — как правило, расположенных в стороне от существующих городов. Таковы Железногорск в Курской области, Строитель в Белгородской, Тырныауз, Нефтекумск, Лермонтов на Северном Кавказе, Альметьевск, Октябрьский, Нефтекамск, Кумертау, Ишимбай в Урало-Поволжье ит. д. Всего на территории РФ появилось около 200 ресурсных городов, преимущественно узкой специализации.

Во-вторых, в результате саморазвития расселения происходило «вызревание» городов из эмбрионов разного типа. В течение XVIII–XIX веков накапливалось их число, росли размеры и значение. Но тогда подобные поселения, даже достигнув значительной величины, получали городские права лишь в виде исключения. В XVIII веке — Барнаул, Петрозаводск, Лодейное Поле, Алапаевск, в XIX — Златоуст, Соль-Илецк, Орск, Павловский Посад, Иваново-Вознесенск (Иваново), Александровск-Грушевский (Шахты), Новозыбков, Сухиничи и др. В XX веке это стало массовым явлением. Города-заводы, фабричные села, кустарные села, курорты, в большинстве случаев усилив свою экономическую базу, превращались в города, что и закреплялось приданием им городского статуса. Городов, возникших в результате «вызревания», было примерно в два с половиной раза больше городов-новостроек.

Новые города, в-третьих, потребовались для формирования сетей центральных мест. Чаще всего они возникали из сельских райцентров. Новостройки — административные центры более высокого ранга можно пересчитать по пальцам: Магадан, Элиста, Биробиджан, Магас. Отдельную группу образуют города с военными функциями — при военно-морских базах, космодромах, местах базирования ракетных войск стратегического назначения. Это преимущественно закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

Распределение новых городов существенно изменило рисунок городского расселения, выразило центростремительные и линейностремительные тенденции. Следует отметить, что

не менее трети городов-новостроек составили возникшие и развившиеся на волне центростремительных процессов города-спутники крупных и крупнейших центров.

Наращение территориальной концентрации деятельности в городах привело к выделению из их числа группы больших (свыше 100 тысяч жителей в каждом). Показательно, что для формирования больших городов были использованы в основном старые города. В первую очередь укреплялись традиционные центры, уже проявившие себя лидерами. Все дореволюционные губернские и областные центры (за исключением Выборга, Тобольска и Темир-Хан-Шуры, нынешнего Буйнакска) стали большими городами, в том числе и утратившие прежний административный ранг Новороссийск и Новочеркасск.

Вторую группу больших городов составили те старые малые и средние города, которые не были губернскими центрами, но, в связи с образованием новых единиц административно-территориального деления, стали республиканскими, краевыми и областными центрами. Разместив у себя крупные промышленные предприятия, они развили и другие функции, превратились во многофункциональные города. Таковы Иваново, Брянск, Липецк, Белгород, Челябинск, Тюмень, Курган, Барнаул и др.

Третью группу также образуют старые города, которые сильно выросли и приобрели многофункциональность, но высокими административными обязанностями наделены не были. Среди них Череповец, Орск, Старый Оскол, Ковров, Глазов, Канск, Ачинск, Уссурийск и др.

К четвертой группе можно отнести большие города, которые до XX века официального городского статуса не имели, но их вполне можно считать, вслед за Вениамином Петровичем Семеновым-Тянь-Шанским, «истинными городами». Наиболее крупные из них по своему экономическому потенциалу и числу жителей превосходили некоторые губернские города (например, Нижний Тагил в 1897 году насчитывал 30 тысяч жителей, Орехово-Зуево — 49 тысяч).

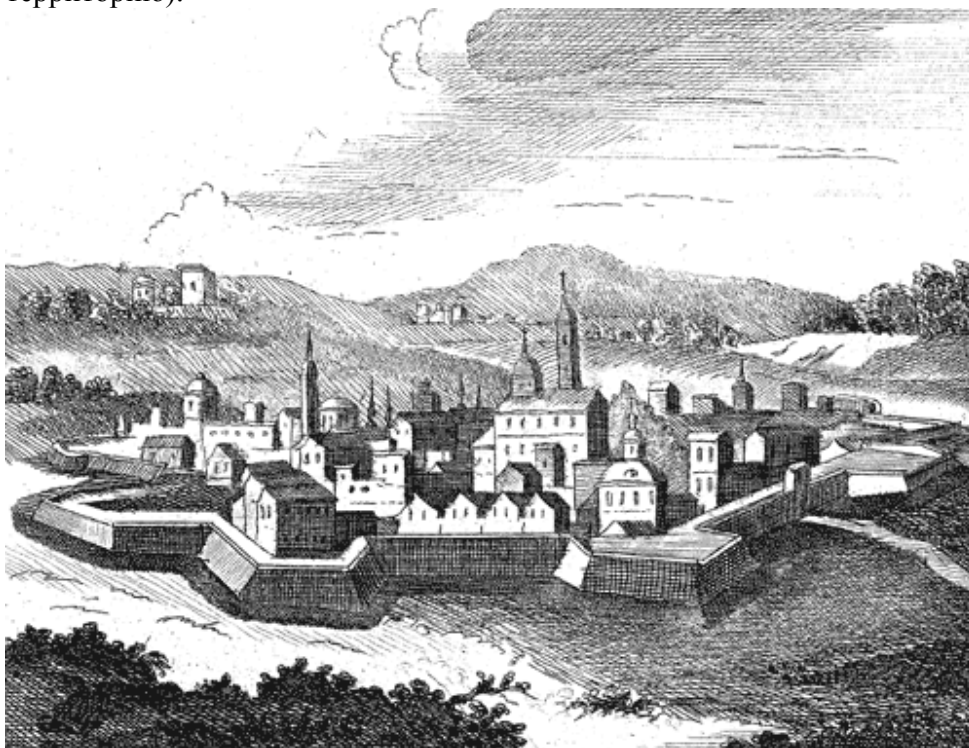
Почти 3/4 всех больших городов относятся к той или другой из этих четырех групп. Добавим, что среди новостроек почти половину составили спутники крупных центров, что усилило роль агломераций. Возникновение Братска, Усть-Илимска, Волжского, Набережных Челнов, Тольятти, Новочебоксарска, Волгодонска было предопределено выбором места для сооружения плотин ГЭС. Мощные строительные организации, созданные для строительства гидроузла, стали фактором наращивания промышленной базы новых городов. Мурманск — единственный в Европейской России порт, открывающий прямой выход в мировой океан. Находка — международный порт на берегу незамерзающего залива в Южном Приморье. Норильск — промышленный центр на уникальном комплексном месторождении медно-никелевых руд мирового значения и одновременно база исследования и освоения Севера. Комсомольск-на-Амуре возник в связи со строительством крупных оборонных предприятий — судостроительного и авиационного заводов, которые опасно было размещать в существовавших городах Дальнего Востока, слишком придвинутых к государственной границе. Новокузнецк, Новомосковск, Альметьевск, Октябрьский — центры важных промышленных районов.

Словом, создание новых больших городов-новостроек с географической точки зрения было вполне обоснованным. Упрек в том, что надо было развивать старые города, а не создавать новые, к тому же большие, голословен.

Опорный каркас в территориальном устройстве России

Формирование опорного каркаса расселения, под которым понимается совокупность узлов (крупных центров и агломераций) и линий (магистралей и полимагистралей), относится к числу важнейших результатов пространственного развития урбанизации. Его планомерное укрепление — стратегическая задача конструирования территориального устройства.

Опорный каркас воплотил в себе две разнонаправленные тенденции в расселении и размещении производительных сил — территориальную концентрацию в разных ее формах («точечной» — города, ареальной — агломерации и линейной — цепочки городов, урбанизированные полосы) и рассредоточение (формирование иерархически построенной сети городов — центров обслуживания, более или менее равномерно охватывающей территорию).



Город

Хотя мы под именем города нередко разумею множество людей, на известных законах и взаимных договорах для спокойной и мирной жизни соединившихся. Однако собственно означаем сим именем известное место или пространство земли, не только многими домами и другим строением занятое, но притом стенами, рвами, валами и башнями укрепленное, в котором обыватели суть отчасти тамошние мещане и принятые в общество мещан, посадские и торговые люди, отчасти приезжие, иноземцы и другие, которые управляются особым правительством и имеют права, отличающие их от сельских и деревенских жителей.

Под воздействием опорного каркаса произошла дифференциация территории страны на части, отличающиеся экономической плотностью, густотой и рисунком сети поселений. Узловые элементы опорного каркаса определились как ареалы концентрации разнообразной деятельности, линейные элементы — как оси развития. Межмагистральные территории по отношению к элементам опорного каркаса выступают пространством-антиподом, противоположным полюсом поляризованной биосферы, по Борису Борисовичу Родману, противовесом урбанизированных территорий, их экологическим, аграрным и рекреационным дополнением.

Охватывая всю экономически активную территорию страны, опорный каркас меняет свой характер в пределах Севера, представляющего зону очагового размещения хозяйства и расселения. Здесь достаточно редко расположенные очаги приурочены к разрабатываемым месторождениям полезных ископаемых и транспортным узлам, разделены очень большими расстояниями и связываются с остальной страной преимущественно воздушным и водным транспортом.

Опорный каркас определяет основные черты городского расселения и оказывает решающее воздействие на трансформацию сельского расселения. Агломерации, вообще пригородные районы, являются ареалами стабилизации сельского населения, в то время как междомагистральные территории теряют население и в них часть поселений отмирает. По некоторым оценкам, пригородное сельское население составляет примерно 1/3 всего сельского населения России.

## Демографическое будущее России и миграционные процессы

Начало 1990-х гг. знаменуется наступлением в России периода длительной депопуляции, охватившей почти все ее субъекты. Явление это отнюдь не новое. Еще на стыке XIX и XX вв., например, Франция находилась в полосе затяжной депопуляции. В XX в. с естественной убылью населения столкнулись многие страны. В режиме депопуляции живут Германия, Италия, Болгария, Венгрия, Чехия, Швеция и целый ряд других государств. Россия просто оказалась аутсайдером в кругу европейских стран, а ее общество - не готовым к восприятию такой направленности демографической динамики. Из приведенных в таблице 1 данных видно, что депопуляция в России детерминирована обоими компонентами воспроизводства населения - рождаемостью и смертностью. Другими словами, она происходит под двойным давлением, что отличает Россию от западноевропейских стран.

Прежде всего, в России наиболее низкие среди европейских стран показатели рождаемости, причем сейчас их уровень существенно ниже, чем в предшествующие десятилетия (таблица 2). За последнюю треть XX в. в России резко ухудшился режим воспроизводства населения, сократился суммарный коэффициент рождаемости. В 1970-е гг. каждая женщина репродуктивного возраста в среднем рожала 1,97 ребенка, в 1980-е гг. даже 2,04, что было близко к простому воспроизводству населения. Но в 1991 г. этот показатель сократился до 1,73, а в 2000 г. — до 1,21. В последние годы рождаемость несколько возросла, но все равно составляет менее 60-65% от уровня, обеспечивающего простое замещение поколений.

В настоящее время Россия по уровню рождаемости находится в группе экономически развитых стран (таких как Италия, Испания, Греция, Германия, Чехия), у которых суммарный коэффициент рождаемости устойчиво составляет 1,2-1,3. Среднеевропейский показатель во второй половине 1990-х гг. составлял 1,4, тогда как в России - 1,3. В Европе лишь в Албании наблюдалось расширенное воспроизводство населения. Следовательно, в 1990-е гг. перспективы воспроизводства населения в России были еще хуже, чем в странах Европы.

В 1990-е гг. в России не только суммарный коэффициент рождаемости был крайне низким, но и число родившихся было намного меньше, чем в предшествующие десятилетия. В абсолютных цифрах за период 1991-2000 гг. родилось детей на 9,5 млн. меньше, чем в 1981-1990 гг., и на 7,2 млн. человек меньше, чем в 1971-1980 гг. Сокращение рождаемости в 1990-е гг. было столь значительным, что уместны аналогии с Великой Отечественной войной. Число родившихся детей в 1941-1945 гг. по сравнению с предшествующим довоенным пятилетием составило 56%. Примерно то же самое произошло и в 1996-2000 гг., когда по отношению к 1986-1990 гг. число родившихся сократилось до 55%.

Таблица 1

### Демографическое развитие России в 1990-е гг.

Годы			Естественная убыль, прирост	Отношение чисел умерших к числам родившихся	Суммарный коэффициент рождаемости (?)	Ожидаемая продолжительность жизни (лет)
1991	1795	1691	104	0,942	1,732	69,01
1993	1379	2129	-750	0,544	1,385	65,14

1994	1408	2301	-893	0,634	1,400	63,98
1995	1364	2204	-840	0,616	1,344	64,64
1996	1305	2082	-777	0,595	1,281	65,89
1997	1260	2016	-756	0,600	1,230	66,64
1998	1283	1989	-706	0,550	1,242	67,02
1999	1215	2144	-929	0,765	1,171	65,93
2000	1267	2225	-958	0,756	1,214	65,27
2001	1312	2255	-943	0,719	1,249	65,3
2002	1397	2332	-935	0,669	1,322	64,8
2003	1477	2366	-889	0,602		

Таблица 2

**Среднегодовые числа родившихся и суммарные коэффициенты рождаемости в России**

Годы	Число родившихся	Суммарный коэффициент рождаемости		
млн. человек	в %	число детей в среднем на 1 женщину репродуктивного возраста	в%	
1971-1980	2,10	100,0	1,974	100,0
1981-1990	2,33	111,0	2,036	103,1
1991-2000	1,39	66,2	1,355	68,6

Фундаментальная причина снижения рождаемости в России - завершение к концу XX столетия демографического перехода. В отличие от большинства стран, в России переход от многодетности к малодетности совершался в сравнительно короткое время, насыщенное экстремальными событиями - первая мировая и гражданская войны, коллективизация и бурный рост индустрии и крупных городов, сопряженные с ростом занятости женщин; репрессии конца тридцатых годов; Великая Отечественная война; и, наконец, реформы девяностых. Помимо огромных людских потерь (свыше 13 млн. погибших в годы Великой Отечественной войны и более 0,5 млн. истребленных в 1937-1938 гг.), Россия претерпела радикальные изменения в возрастном-половой и семейной структурах населения, репродуктивном поведении послевоенных поколений.

Другая причина - меры по стимулированию рождаемости в 1980-е гг., которые способствовали погашению демографической волны, той впадины, которая образовалась в годы войны, а, с другой стороны, привели к возникновению в мирное время новой волны, гребень которой пришелся на 1983-1987 гг. Происшедшие рождению сконцентрировались в коротком промежутке времени. В результате женщины, выполнившие свои репродуктивные планы, в 1990-х гг. превратились в своего рода "репродуктивный балласт". Полученная прибавка детей, рожденных в 1980-е гг. (при мерно 2,0-2,5 млн. человек), к концу 1990-х оказалась полностью "съеденной".

Третья причина заключается в характере социально-экономической трансформации, падении уровня благосостояния населения, с одной стороны, и росте потребности, более высокого стандарте жизни, особенно у молодежи, с другой. В результате значительная часть молодых мужчин и женщин отвлекаются от репродуктивной деятельности (челноки, трудовые мигранты и др.), стремясь создать для себя материальный комфорт или просто выжить в рыночных условиях. В первой половине 1990-х гг. их было не менее 10-15 млн. человек или почти 30% населения в возрасте от 20 до 40 лет. Попытка заработать "хорошие"

деньги растрачивается на многие годы, что не способствует реализации репродуктивных планов. Сюда же относится и выезд молодых женщин на заработки за границу. В 1990-е гг. только в Западной Европе по грубым прикидкам примерно 3—4% российских женщин в возрасте от 18 до 24 лет оказывали платные сексуальные услуги. Ныне сохраняется не только "утечка умов" из России, истощающая интеллектуальный потенциал нации, но и ухудшается "эстетический" облик народа. Уместно вспомнить роман А.С. Новикова-Прибоя "Капитан первого ранга". В нём объясняется, каким образом улучшалась порода благородных господ. За любого богатого урода охотно выходили замуж красавицы из бедных. "От такой супружеской пары дети будут уже не такими уродами, как их отец. ...Дети подрастут и в свою очередь женятся на красавицах. Таким вот манером и получается особая, господская порода". Выезд за границу молодых и красивых женщин из России сопровождается не только снижением рождаемости, но и, если придерживаться логики автора романа, приведет к ухудшению эстетического качества населения.

Четвертая причина, а она постепенно набирает силу - происходящее, в существенной мере под влиянием СМИ, изменение репродуктивных установок, внедрение в сознание российской молодежи западных образцов семейного, репродуктивного и сексуального поведения. В 1990-е гг. возросла доля не регистрируемых, так называемых гражданских браков (в 1994 г. их было 6,6%, а в 2002 г. уже 9%), увеличилось число внебрачных рождений, сократился возраст начала половой жизни. Так, в 1990 г. доля внебрачных рождений составляла 14,6%, в 1995 г. - 21,1%, а в 2002 г. достигла 29,5%. Вместе с тем, нынешняя российская молодежь более серьезно относится к созданию "семейных гнезд" и рождению детей. Сперва - решение материальных задач (приобретение жилья, его благоустройство, покупка автомашины, получение образования и профессии, и стало быть, хорошо оплачиваемой работы), а уж потом расширение семейства.

Наиболее негативным последствием системного, прежде всего экономического кризиса в России явился рост смертности населения. В 1990-е гг. число умерших превысило уровень 1980-х гг. на 4,9 млн. человек, а по сравнению с семидесятыми годами возросло на 7,4 млн. Если взять возрастные показатели смертности населения в 1980-е гг. и числа умерших в тех же возрастах в 1990-е, то можно получить излишек умерших в последнем десятилетии в сравнении с предшествующим. Этот излишек, а вернее сверхсмертность в 1991-2000 гг. составила примерно 3-3,5 млн. человек, а вместе с потерями, приходящимися на трехлетие XXI века - около 4 млн. человек. Для сравнения заметим, что сверхсмертность в годы Великой Отечественной войны, включая гибель населения в блокадном Ленинграде, составила примерно 4,2 млн. человек. Среди умерших в мирные девяностые годы возросла доля предотвратимых в других социально-экономических условиях смертей.

Своеобразна динамика продолжительности жизни населения России в семидесятые - девяностые годы. В шестидесятые по этому показателю страна находилась на уровне европейских государств. Но уже в 1971-1980 гг. ожидаемая продолжительность жизни снизилась по сравнению с предшествующим десятилетием на 0,82 года. В 1980-е гг. она возросла по отношению к предшествующему десятилетию на 0,44 года, но тем не менее осталась на 0,38 года ниже, чем была в наиболее благоприятные в этом отношении шестидесятые. По сути, последние 35-40 лет ожидаемая продолжительность жизни находилась в застойном состоянии.

Все это происходило на фоне быстрого роста продолжительности жизни в развитых странах: Японии, США, Канаде, Германии, Франции, Швеции и т.д. Ожидаемая продолжительность жизни населения обоих полов в начале шестидесятих годов составляла в ФРГ, Франции, Италии, Бельгии и ряде других европейских стран 65-67 лет, тогда как в России она равнялась почти 69 лет. Но уже в 1980-е гг. ожидаемая продолжительность жизни в этих и других развитых странах превышала уровень отставшей к этому времени России на



5-7 лет. В девяностые годы средняя для всего периода ожидаемая продолжительность жизни в России снизилась по сравнению с предшествующим десятилетием на 2,65 года и на начало XXI в. составляла чуть больше 65 лет, т.е. была меньше, чем в основных европейских странах на 12-14 лет. От средневропейского уровня этот показатель отставал на 7 лет. В 2001 г. ожидаемая продолжительность жизни для обоих полов в России была ниже, чем в Великобритании, Германии, Италии, Франции на 13-14 лет, чем в Канаде и Швеции - на 15 лет. По данным ООН ныне в России по сравнению с другими странами Европы, включая страны, возникшие на постсоветском пространстве, самая низкая продолжительность жизни.

Россия не только европейская страна, но и азиатская. В Азии ее место в ряду распределения ожидаемой продолжительности жизни также далеко не лучшее. Среди 50 азиатских стран Россия входит в худшую треть. По уровню продолжительности жизни "соседями" России являются Индонезия, Гватемала, Монголия, Марокко, Египет, все государства Центральной Азии и т.д. В группе восточных регионов России только в Западной Сибири ожидаемая продолжительность жизни близка к её среднему уровню по всей зарубежной Азии, тогда как в Восточной Сибири она ниже на 3-4 года, на Дальнем Востоке - на 1-2 года. В 2001 г. этот показатель в России был ниже, чем в Японии, на 17 лет.

Базовой причиной роста смертности явились последствия реформ 1990-х гг. - развал системы здравоохранения и санитарного надзора (появились забытые холера, туберкулёз, другие болезни, почти полностью устраненные в советские годы); дороговизна эффективных и распространение поддельных лекарств; ухудшение баланса и режима питания (частичная замена мясoproдуктов, животного масла, рыбы на картофель, крупу, мучные изделия); недоступность для большей части населения полноценного отдыха и проведения досуга; игнорирование норм охраны труда и техники безопасности, особенно в частном секторе; "либерализация" дорожно-транспортного движения; отсутствие действенного контроля за производимыми и ввозимыми в страну товарами и насыщение потребительского рынка фальсифицированным продовольствием и алкоголем; стрессовые ситуации, следствием которых стали рост самоубийств и психических расстройств; ухудшение криминогенной ситуации, распространение наркомании и т.д. Особенно значительным число самоубийств было в 1994—1995 гг., превысившее суммарно 120 тыс. Начав с 1995 г. снижаться, количество самоубийств в 1999 г. после очередной потери населением своих сбережений вновь возросло. В 2003 г. оно на 24% превышало число убийств, а то и другое вместе с отравлениями, гибелью от несчастных случаев и травм, в том числе дорожных, превысило 335 тыс. случаев, прочно заняв второе место среди основных причин смерти.

Интегральное влияние роста смертности и снижения рождаемости обусловило значительную по своим масштабам естественную убыль населения. В течение депопуляционного десятилетия (1992-2001 гг.) в стране родилось на 7,8 млн. человек меньше, чем умерло, тогда как в 1980-е и 1970-е гг. было наоборот: числа родившихся превышали числа умерших на 7,6 и 7,8 млн. человек соответственно. Следовательно, если в 1971-1990 гг. население страны возрастало в течение каждого десятилетия за счет естественного прироста почти на 8 млн. человек, то за десять лет депопуляции оно в результате естественной убыли сократилось на те же 8 млн. человек. Образно говоря, в девяностые годы Россия потеряла такую же часть населения, сколько проживало в семи городах-миллионерах - Нижнем Новгороде, Самаре, Волгограде, Екатеринбурге, Казани, Красноярске и Новосибирске.

В 1999-2000 гг. население России сокращалось ежегодно на 6,5 человек в расчете на каждую тысячу жителей страны, тогда как в Белоруссии этот показатель составил 4,9—4,1‰, Болгарии - 4,7-5,1, Венгрии - 4,8-3,8, не говоря уже об Италии, где естественная убыль составила 0,7-0,8 и Швеции - 0,7-0,3‰. Относительно численности населения большая естественная убыль наблюдалась лишь в Украине (7,0-7,5‰). Таким образом, Россия отличается не только естественной убылью населения (в последние 5 лет по 900-950 тыс.

человек в год), но и глубиной депопуляции, более значительной, чем во всех остальных странах, за исключением Украины.

Таблица 3

**Периоды сокращения численности стабильного населения при соответствующих показателях его воспроизводства\***

Чистый коэффициент воспроизводства	Суммарный коэффициент рождаемости	Уровень сокращения исходной численности населения	
До 75%	До 50%		
0,7	1,480	Через 20 лет	Через 49 лет
0,6	1,270	Через 14 лет	Через 34 года
0,5	1,060	Через 11 лет	Через 25 лет

\* Расчеты выполнены В.М. Архангельским, они абстрагируются от особенностей возрастной структуры населения и допускают, что произошла ее стабилизация.

В настоящее время Россия по уровню рождаемости - европейская держава, находящаяся в группе передовых развитых стран. По уровню суммарного коэффициента рождаемости она занимает место среди трети стран с наиболее низкими значениями этого показателя (Италия, Испания, Греция, Германия, Чехия, всего 11 стран, где суммарный коэффициент рождаемости устойчиво составляет 1,2—1,3). Вместе с тем, по уровню ожидаемой продолжительности жизни Россия прочно занимает положение среди слаборазвитых стран (среди азиатских стран - 16-е место из 50). Лишь при сопоставлении с африканскими государствами она выглядит более или менее нормально: находишься там, она среди 50 стран могла бы занять место в первой десятке. Словом, в России в конце XX - начале XXI столетий сложился, по сути, уникальный режим воспроизводства населения: европейская рождаемость и афро-азиатская смертность.

Констатация причин ухудшения демографической ситуации - это лишь один из вопросов. Другой, логически следующий за ним, - оценка того, к чему может привести подобное демографическое развитие, если общество не осознает значения нависшей угрозы. Демографическое будущее России может быть представлено двояко: как динамика гипотетического и реального населения. В первом случае важно установить, какое сокращение численности населения может быть при реально сложившемся уровне воспроизводства, не обеспечивающем простого замещения поколений. В 1999 г. суммарный коэффициент рождаемости в целом по стране составлял 1,215, а нетто-коэффициент воспроизводства населения - 0,551; в 2002 г. суммарный коэффициент рождаемости подрос до 1,322. Расчеты темпов возможного сокращения гипотетического населения приведены в таблице 3. При показателях воспроизводства, сложившихся к концу XX в., население страны сократилось бы вдвое через одну треть века и к 2033-2034 гг. не превышало бы 97 млн. человек. Но это "виртуальное" представление будущего страны. О том, что может произойти и уже совершается в реальности, говорят имеющиеся многочисленные прогнозы демографического будущего России, основанные на существующих показателях

рождаемости, смертности и возрастно-половой структуры живущего в стране населения. Вероятная картина оказывается достаточно мрачной. Заметим, что укрупненные прогнозы, выполняемые Федеральной службой государственной статистики (ФСГС), представляют предположительное население, в котором учтены изменения как естественного, так и миграционного движения. В них принято положительное миграционное сальдо, что, естественно, занижает темпы сокращения численности населения (таблица 4).

Таблица 4

**Прогнозные оценки численности населения России\*(исходная база — 2000 г., млн. человек)**

	2005	2010	2015	2025	2050
Госкомстат РФ, 1996 г.	143,0	140,3	134,0	137,9	129,8
Госкомстат РФ, 1999 г.	142,1	138,7	142,0		121,3
ООН, 1994 г.	144,2	143,1			
ООН, 1998 г.					

\* Приняты средние варианты.

Таблица 5

**Изменение компонентов демографической динамики в России (тыс. человек)**

Годы	Общий прирост, убыль (-)	Естественный прирост, убыль (-)	Миграционный прирост	КРМС *
1992	-31	-207	176**	698
1993	-308	-738	430**	504
1994	-60	-870	810	290
1995	-330	-832	502**	401
1996	-474	-818	344	451
1997	-398	-750	353	390
1998	-411	-697	285	415
1999	-768	-923	165**	566
2000	-740	-959	214	406***
2001	-865	-937	72	626*
2002	-855	-935	80**	578
2003	-796	-889	93	728

\* КРМС - коэффициент результативности миграционных связей, отношение чисел выбывших к прибывшим в промилле, показатель обратничества, использовавшийся в дореволюционной переселенческой деятельности.

\*\* В опубликованных Федеральной службой государственной статистики бюллетенях имеются и другие данные: для 1992 г. - 253 тыс., для 1993 г. - 440 тыс., для 1995 г. - 520 тыс., для 1999 г. - 155 тыс. и для 2002 г. — 78 тыс. человек.

Согласно прогнозам, выполненным в 2000 г. службой народонаселения ООН, из числа стран, где число жителей составляет 140 тыс. человек и более, к 2050 г. население сократится в 39. В этом списке Россия занимает 6 место по темпам сокращения численности населения. Ее опережают Эстония, Болгария, Украина, Грузия и Гайана. Но по масштабам потерь Россия на первом месте. Все 39 стран к середине века по прогнозам ООН потеряют почти 152 млн., из которых на долю России придется 41,2 млн. человек (27%), Украины - 19,6 млн., Японии - 17,9 млн., Италии, Германии и Испании вместе взятых - 34,4 млн. человек. Суть, конечно, не

в точности цифр, а в направленности и масштабности демографической динамики. А она такова, что к середине настоящего столетия численность населения России может оказаться меньше 100 млн. человек.

Естественно, демографическая динамика определяется не только характером воспроизводственных процессов, но зависит и от внешней миграции. В последние десятилетия депопуляционные процессы во многих европейских странах в той или иной мере сглаживались с помощью внешней миграции. Миграция замещала естественную убыль населения полностью или частично. К таким странам относится и Россия (таблица 5).

Внешний миграционный прирост 1992-2003 гг. достиг 3,5 млн. человек, что компенсировало примерно 45% естественной убыли. С начала депопуляции (1992 г.) вплоть до настоящего времени внешняя миграция при постоянном положительном сальдо ни разу не компенсировала полностью естественную убыль населения. Более того, если в первой половине 1990-х гг. миграционный прирост восполнял 60-90% естественной убыли, то на рубеже веков миграционное сальдо резко сократилось и стало компенсировать лишь десятую часть естественной убыли (в 2001 г. 8,3%, в 2002 г. 9,4%, в 2003 г. 10,5%). И дело здесь не в том, что на постсоветском пространстве сократился миграционный потенциал русскоговорящего населения, а в той миграционной политике, которую в девяностые годы проводила Россия. Она не воспользовалась благоприятной конъюнктурой. Вследствие дискриминации (законы о гражданстве, государственном языке, избирательных правах и т. д.) в государствах, возникших на постсоветском пространстве, русскоговорящее, преимущественно славянского происхождения, население готово было в массовом порядке вернуться на историческую родину. Препятствия, которые оно встречало, быстро погасили миграционные порывы русскоговорящих диаспор даже в странах с иной этнической культурой.

Таблица 6

**Распределение постоянного населения России по основным возрастным группам (на начало года)**

Годы	Средний возраст (лет)	Моложе трудоспособного возраста, в %	В трудоспособном возрасте, в %	Старше трудоспособного возраста, в %
1979 (перепись)	34,0	23,3	60,4	16,3
1989 (перепись)	34,7	24,5	56,9	18,5
1999 (оценка)	37,1	20,7	58,5	20,8
2009(прогноз)		15,0	63,5	21,5 чг
2016(прогноз)		15,3	59,9	24,8

Но даже при сокращении притока русскоговорящего населения, прежде всего русских, из стран нового зарубежья миграция все же частично погасила уменьшение численности государствообразующего этноса, происшедшее в межпереписной период (1989-2002 гг.). На момент последней переписи (октябрь 2002 г.) численность русских в России составила 116 млн. человек против 120 млн. в 1989 г. В межпереписной период за счет миграционного прироста численность русских в России возросла на 3,4 млн. человек. Следовательно, в результате депопуляции численность русских в России сократилась не на 4, а на 7,4 млн. Подобное произошло и с рядом других этносов. Но это не все. За счет изменения своей национальности только украинцами число русских увеличилось на 1,2 млн. человек. При этом численность русских в результате превышения числа умерших над числом родившихся сократилась почти на 9 млн. чел., т.е. на 7,5%, тогда как все население России за это время уменьшилось на 1,1%.

Сокращение миграционных потоков в Россию вместе с падением рождаемости сказались не только на количественных, но и на качественных параметрах населения. Уменьшение численности населения, происходящее не от внешних, а от внутренних имманентных факторов, всегда в той или иной мере сопровождается демографическим старением. Специфика России в 1990-е гг. состояла в том, что здесь старение населения происходило только вследствие падения рождаемости, тогда как повышавшаяся смертность взрослого населения, особенно в середине десятилетия, сдерживала этот процесс, т.е. способствовала омоложению. В этом же направлении оказывала влияние и внешняя миграция, поскольку среди мигрантов всегда выше доля лиц, находящихся в молодых трудоспособных возрастах.

Сокращение к концу 1990-х гг. притока мигрантов и сальдо миграции свело на нет роль этого фактора в приросте населения и его омоложении. Естественно, что сокращение миграционного прироста и увеличение ожидаемой продолжительности жизни (если этот процесс начнется), еще более ускорит демографическое старение, вследствие чего возрастет демографическая нагрузка со стороны лиц, находящихся в возрасте старше трудоспособного (таблица 6).

Если в начале 1999 г. на 1000 человек в трудоспособном возрасте приходилось 356 пенсионеров по старости, то к 2016 г. их будет 415. В настоящее время даже при меньшей демографической нагрузке со стороны пенсионеров по старости, их материальное положение является плачевным, если не сказать сильнее. Более того, за годы реформ резко ухудшился их социальный статус и произошло невероятное для российских традиций: младшие поколения перестали уважительно относиться к населению старших возрастов. Но страна не имеет будущего, когда молодые поколения не обеспечивают материально и духовно существование тех, кто дал им жизнь.

Уменьшение численности населения и его старение можно как угодно называть: депопуляцией, сокращением демографического потенциала, дряхлением нации, ее вымиранием, вырождением и т.д. Суть не в словах, а в том, что современный характер демографического развития во всех случаях является предостережением народам России. В предсказуемой перспективе может произойти исчезновение большинства народов, населяющих регионы, из которых в течение многовековой истории вокруг геополитического ядра - Московского княжества - формировалось многонациональное российское государство.

Мировая история полна примеров, когда многочисленные для своего времени и, казалось бы, непобедимые народы бесследно исчезали. Древнейшее могущественное государство ассирийцев в Передней Азии в VII в. до н. э. было захвачено другими народами, часть его жителей истреблена, а другая, смешавшись с завоевателями, исчезла вместе со своим государством. На степных просторах между Доном и Дунаем еще в X в. обитали печенег, частенько нападавшие на древнюю Русь. В конце XI в. под давлением половцев они были вытеснены в низовье Дуная, там смешались с половцами и исчезли как таковые. До колонизации Америки в ее южной и северной частях, как полагают, проживало до 50 млн. индейцев. Осваивая просторы Северной Америки, колонисты истребили многие племена. Ныне индейцев в этой части материка осталось несколько сот тысяч.

История показывает, что в прошлом исчезновение народов было связано с их завоеванием и истреблением, ассимиляцией среди победителей или просто изгнанием из мест исторического обитания. В третьем тысячелетии Россия создает исторический прецедент, когда большие народы в мирное время, без внешнего воздействия могут исчезнуть только потому, что воспроизводство населения "сузилось" до уровня, не гарантирующего его выживание.

Чтобы этого не произошло, Россия должна мобилизовать все возможные источники и факторы стабилизации численности населения. Эта цель сформулирована в одобренной

Правительством страны Концепции демографического развития РФ. Следует заметить, что в 2000-2002 гг. числа родившихся стали возрастать - в 2002 г. они составили 1,4 млн. рожденных детей против 1,2 млн. в 1999 г. В 2003 г. число родившихся возросло еще на 80 тыс. Одни склонны связывать этот процесс исключительно со стабилизацией экономики, другие справедливо относят его к сдвигам в возрастной структуре, которая подвержена влиянию так называемых "демографических волн". В начале XXI в. в репродуктивный возраст вступило численно большее, чем прежде, поколение женщин, что и привело к увеличению чисел родившихся. В 1999 г. в среднегодовой численности населения доля женщин в репродуктивном возрасте составляла 26,8%, а в 2003 г. уже 27,7%. Но структурный фактор - не единственная причина. Другая связана с некоторым увеличением числа детей, рожденных одной женщиной, находящейся в репродуктивном возрасте. Словом, наметилось хотя и небольшое, но улучшение положения с рождаемостью. Конечно, здесь сказалось то, что население стало ощущать наметившуюся стабилизацию в стране, связанную с экономическим оживлением. Феномен веры в перемены к лучшему нуждается в изучении, поскольку подобное уже было в 1986-1987 гг., когда советские люди поверили в перемены к лучшему, обещанные М. Горбачевым.

Происходящий уже 4 года медленный рост рождаемости при сохранении высокого уровня смертности не избавит Россию от естественной убыли населения. Необходимо сокращение смертности. Уменьшение ее до параметров 1980-х гг. могло бы сохранить жизнь по крайней мере 400-500 тыс. человек, что имело бы не только демографическое, но и громадное гуманитарное значение. Мобилизация резервов сокращения смертности за счет предотвратимых причин не требует огромных инвестиций. Тем не менее, начавшийся рост уровня рождаемости, даже если будет дополнен сокращением смертности, не сможет повлиять на радикальное изменение режима воспроизводства населения, обеспечить положительную демографическую динамику. Поэтому в первое десятилетие XXI в. темпы сокращения численности населения страны во многом будут определяться масштабами притока мигрантов из-за рубежа.

Несмотря на снижение численности народов России (русских, татар, коми, кабардинцев и др.), оставшихся в новом зарубежье, их численность и в настоящее время достаточно велика. Согласно переписи 1989 г. их проживало в бывших союзных республиках 28 млн. человек, а в настоящее время - от 20 до 22 млн. (численность сократилась за счет естественной убыли, миграционного оттока в Россию и другие страны нового и старого зарубежья, а также изменения национальной принадлежности). Сокращение масштабов миграции русских и других титульных народов России из государств нового зарубежья и уменьшение миграционного прироста населения России в целом вызваны, с одной стороны, либерализацией отношения к русскоговорящему населению (языковые и другие послабления) и его интеграцией в местную этнокультурную среду, особенно той его части, которая в какой-то мере смешана с коренными жителями, а с другой стороны - тем, что на исторической родине мигранты по-прежнему не встречают должного понимания и поддержки из-за отсутствия последовательной миграционной политики относительно соотечественников, оставшихся за рубежом.

В своей миграционной политике Россия не учитывает не только свой, но и чужой опыт. А опыт, например, послевоенных Германии, Франции, Японии и некоторых других стран свидетельствует об огромном политическом и экономическом выигрыше государств, вернувших своих соотечественников из оставленных ими территорий. Франция времен генерала де Голля приняла исторически правильное решение уйти из Северной Африки. Находясь в трудном экономическом положении, она переселила на родину 1,5-2 млн. французов, хотя это легло тяжким грузом на бюджет страны с населением менее 45 млн. человек. Разгромленная Германия с разоренной экономикой вернула в исходные границы

третьего рейха более 10 млн. этнических немцев. Это увеличило население страны на 15-20%. Разоренная Япония после окончания Второй мировой войны возвратила из районов оккупации (Китая, Кореи, Юго-Восточной Азии и Южного Сахалина) около 4,5 млн. человек, что увеличило ее население на 5-6%.

Приток русскоязычного населения из нового зарубежья в текущем десятилетии может при соответствующей миграционной политике России составить несколько миллионов человек. Реальные масштабы миграции будут зависеть от политики, проводимой государствами нового зарубежья в отношении русскоязычного населения (статус русского языка, замещение руководящих должностей, получение образования и др.), и от миграционной политики России в отношении соотечественников, оставшихся на постсоветском пространстве. Но в любом случае приток мигрантов из нового зарубежья существенно замедлит сокращение численности населения России. В последующие годы миграционный потенциал может быть полностью исчерпан, т.к. постаревшее и перешедшее в разряд пенсионеров население и то, которое родится и пройдет социализацию вне исторической родины, вряд ли будут эмигрировать в Россию.

Более сдержанная миграционная политика должна проводиться в отношении иммигрантов из старого зарубежья. Очевидно, что российское государство без притока иностранной рабочей силы не сможет крупномасштабно эксплуатировать свои природные ресурсы. Россия - самая крупная по размерам территории страна в мире, ей принадлежит 1/8 часть территории земного шара, огромные сельскохозяйственные угодья, среди которых лучшие в мире чернозёмы. Это дает ей возможность быть самодостаточной, формировать баланс продовольствия и сельскохозяйственного сырья за счет собственного производства. Россия - лесная страна, что в полной мере обеспечивает её нужды деловой древесины, сырьем для производства целлюлозы, картона, бумаги и т.д. Она обладает колоссальными мировыми запасами пресной воды (только в Байкале объем пресной воды составляет 23 тыс. кубических километров, что равно примерно одной пятой мировых запасов). На ее долю приходится пятая часть (21%) мировых запасов ресурсов, это больше, чем удельный вес её территории (12,6%), не говоря уже о доле страны в мировом населении (2,4%). Россия обладает 45% мировых запасов природного газа, 13% - нефти, 23% - угля и т.д. Прогнозные запасы ресурсов России оцениваются в 140 трлн. долларов США. При стоимостном объеме внутреннего валового продукта России в 2002 г. этих ресурсов хватит примерно на 400 лет, а при удвоении ВВП - не менее чем на два столетия. То, что Россия одна из богатейших стран мира - её плюс. А минус состоит в том, что вплоть до XXI в. большая часть территории страны оставалась мало освоенной и слабо заселенной. В настоящее время показатели плотности населения восточных районов России примерно в 30 раз ниже среднего уровня заселенности всего азиатского материка. Но и старообжитая часть страны не столь уж плотно населена. Уровень её заселенности в 2 с лишним раза ниже, чем в остальной Европе.

Исторический опыт показывает, что страна не может сохранить свои территории, если они слабо заселены и не защищены. Достаточно примеров, чтобы подтвердить этот тезис. Два события, одно в XIX, другое в XX веках, наиболее рельефны. Первый исторический урок - это цивилизованная потеря Аляски (свыше 1,5 млн. кв. км), проданной Соединенным Штатам в 1867 г. Но на российскую территорию были не только покупатели. Она всегда манила захватчиков. Гитлер, готовя нападение на СССР, разъяснял, что расширение жизненного пространства для немецкого народа может произойти только за счет России. Согласно этой доктрине, после захвата нацистами СССР предусматривалось в течение нескольких лет уничтожить 46-51 млн. русских и других славянских народов. Но российская, как и другие в то время советские территории, оказалась не только лакомым куском для захватчиков, но и одним из факторов, благодаря которым молниеносная победа фашистов обернулась их сокрушительным разгромом. Россия не должна забывать горький опыт даже в

условиях радикального изменения международных отношений, добрососедского сосуществования, стратегического партнерства и всесторонней глобализации.

По нашему мнению, сказанное должно в полной мере учитываться при рассмотрении долгосрочных иммиграционных программ и проведении соответствующей миграционной политики. Особое значение это имеет для малозаселенных восточных районов страны. Там слабо освоенные российские территории граничат с густозаселенными районами Китая, население которых продолжает интенсивно расти. Уже в настоящее время в приграничных с югом Дальнего Востока регионах Китая проживает от 100 до 200 млн. человек. Приграничные регионы, прежде всего, Приморье и Приамурье, смогут избежать участи Аляски, Техаса, Косово и ряда других регионов мира только при последовательном проведении такой политики, которая отвечала бы как национальным интересам России, так и национальным интересам Китая. Фундамент этой политики - прочность и крупномасштабность экономических отношений между странами, обреченными жить по соседству. Особый блок этой политики должна составлять долготелетняя миграционная программа. Ее суть - создание таких предпосылок, которые позволят иммиграцию, прежде всего незаконную, заменить временной трудовой миграцией. Целью привлечения рабочей силы из Китая могла бы стать совместная взаимовыгодная эксплуатация природных ресурсов Сибири, Дальнего Востока, других регионов страны. При такой постановке будет решен и вопрос о том, кто должен заселять Дальний Восток - иммигранты из сопредельных стран или титульные народы России, и вопрос о том, с эксплуатацией каких природных ресурсов Китай может связывать перспективы своего экономического развития.

Демографическая экспансия в будущем возможна не только со стороны стран тихоокеанского региона. Она вероятна и в районе южных границ России. За их пределами формируется мощное сообщество исламских государств, в состав которого рано или поздно втянется часть государств - бывших союзных республик СССР. В странах этого сообщества быстро возрастает население, условия занятости которого ограничены из-за малоземелья и аграрной направленности экономики. К началу XXI в. в Казахстане, Средней Азии, Азербайджане, Афганистане, Ираке, Саудовской Аравии, других арабских странах зоны Персидского залива, Иране, Пакистане и Турции проживало примерно 450 млн. человек, в основном исламского вероисповедания. Согласно прогнозам ООН, к 2050 г. численность их населения достигнет одного миллиарда, причем в каждой из трех последних стран число жителей будет превышать российское.

Ожидаемый в первой половине наступившего столетия в ряде стран демографический взрыв (в Узбекистане, Пакистане, Ираке и некоторых других население удвоится), концентрация многомиллионных армий безработных в обстановке исламизации бывших союзных республик и усиления их связей с соседними мусульманскими государствами могут существенно изменить геополитическую ситуацию на юге России, вызвать мощную миграционную экспансию. На этом геополитически важном направлении также должна проводиться активная миграционная политика, не сводимая лишь к выдаче миграционных карт.

Скорее всего, без ежегодного миграционного притока (величина его будет зависеть от размеров естественной убыли и динамики трудовых ресурсов) не могут быть достигнуты стабилизация численности населения России и поддержание трудового потенциала на уровне, достаточном для устойчивого экономического развития. Решение этих двух взаимосвязанных задач сводится как к приему мигрантов - будущих граждан России, прежде всего из стран нового зарубежья, так и к привлечению на разумные сроки трудовых мигрантов, обладающих определенными социальными параметрами, из старого зарубежья.

#### **Список литературы**



Возрастной состав населения РСФСР. По данным Всесоюзной переписи населения 1989 г. Госкомстат РСФСР. М., 1990.

Демографический ежегодник России. Госкомстат РФ. М., 2001.

Демографический ежегодник России. Госкомстат РФ. М., 1996.

Демографический понятийный словарь. Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М., 2003.

Демографическое будущее России. Под ред. Л.Л. Рыбаковского и Г.Н. Кареловой. М., 2001.

Население СССР за 70 лет. Под ред. Л.Л. Рыбаковского. М., 1988. ' - — «

Предположительная численность населения Российской Федерации до 2016 года (Стат. бюллетень). Госкомстат РФ. М., 2000.

Российский статистический ежегодник. Официальное издание. М., 2003.

Рыбаковский Л.Л. Прикладная демография. М., 2003.

Рязанцев С. Влияние миграции на социально-экономическое развитие Европы: современные тенденции. Ставрополь, 2001.

Стабилизация численности населения России (возможные направления демографической политики). Под ред. Кареловой Г.Н. и Рыбаковского Л.Л. М., 2001.

Численность населения Российской Федерации по полу и возрасту на 1 января 1999 года. Госкомстат РФ. М., 1999.

Для подготовки данной работы были использованы материалы с сайта <http://www.i-u.ru/>

**ВНУТРЕННЯЯ МИГРАЦИЯ В РОССИИ И В СССР В XX ВЕКЕ КАК ОТРАЖЕНИЕ  
СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ // МИР РОССИИ. 1999. № 4. С.23 – 34.**

В социально-эволюционном контексте XX век на территории бывшего СССР прошел под знаком урбанизации и индустриализации, с одной стороны, и социально-политических катаклизмов, с другой. Первые факторы определили стратегическое направление модернизации, вторые — ее конкретное воплощение. В совокупности они были главными координатами, определившими передвижения населения. При этом темпы и пространственный ход урбанизации задали осевые векторы движения, а сменяющиеся социальные системы и различные потрясения — его характер (добровольный или принудительный, организованный или самостоятельный и т.п.) и пропорции.

Третья важная координата миграций — пространственные различия в исходных уровнях социально-экономического развития и стадиях демографической эволюции в различных частях Российской империи и бывшего СССР.

Прошедший век для России был по многим основополагающим направлениям жизни общества переломным, и миграции ярко отразили все перипетии происходящих перемен, являясь одновременно и их необходимым условием и следствием.

**Пространственный ход урбанизации**

Колонизация территории российского государства, начатая в XVI веке, продолжалась и в XX веке, но в нынешнем столетии аграрное освоение сменилось индустриальным, а урбанизация стала главным процессом, определяющим расселение населения по территории страны, и главным «дирижером» миграций.

Перемены надвигались стремительно. Еще в начале века сельскохозяйственное освоение окраин Российской Империи, продолжалось очень интенсивно. Более того, именно на этот период пришлось наиболее масштабная переселенческая волна на новые земли. За 20 лет, с 1897 г. по 1916 г., 2,5 млн. чел. переселились в Сибирь и на Дальний Восток и еще почти полтора миллиона человек — в Казахстан и Среднюю Азию. Суммарный же поток на окраины, включая Новороссию, Северный Кавказ и Закавказье, составил за рассматриваемый период 5,2 млн. чел. (1), превзойдя в 1,4 раза объем переселений в предшествующие 30 лет. Хотя переселения были в основном аграрными, часть мигрантов уже направлялась в зарождающиеся крупные индустриальные районы — в Донбасс, на бакинские нефтепромыслы.

В советское время на первый план сразу же вышли миграции, связанные с развитием промышленности и транспортным строительством. Последний масштабный всплеск сельхозпереселения был сопряжен с освоением целинных земель в Казахстане и Западной Сибири в 50-е годы. На этом аграрная колонизация исчерпала себя — не потому, что в России не стало пустующих земель, а потому, что экономические и социальные ориентиры стали другими. Организованные сельскохозяйственные переселения в Сибирь и на Дальний Восток, а позднее и в Нечерноземье продолжались вплоть до горбачевской перестройки, но они были уже не более чем данью традиции, которая в новых условиях не имела шансов на успех.

Роль главного дирижера миграции давно уже принадлежала урбанизации.

Основная территориальная закономерность урбанизации на начальном этапе ее интенсивного развертывания — пространственно-избирательный характер развития и, как следствие этого, усиление контрастности территории по уровню урбанизированности.

Главными ареалами роста в этот период были, с одной стороны, регионы, наиболее развитые в промышленном отношении, с другой, — регионы, не имевшие раньше развитой промышленности, но обладающие богатыми природными ресурсами. Быстрее всего развивалась промышленность и росли города в наиболее подготовленных для этого регионах Европейской части СССР—Ленинградском, Московском, Ярославском, Тульском, Ивановском, Горьковском, Волгоградском, Куйбышевском, Харьковском, Днепропетровском, где городское население увеличилось за 1927-1938 гг. в 2,2-3 раза, а в Донбассе рост был четырехкратным. Особую роль в индустриализации страны, как известно, сыграл Урал, в основных промышленных областях которого городское население прибавлялось по 8-10% в год.

Другим направлением роста были восток и север, освоение которых продолжалось, но уже на индустриальной основе. Более чем на 10% в год увеличивалось городское население почти повсюду в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, Кемеровской и Новосибирской областях, в восточном Казахстане. Еще быстрее оно росло на Севере, который в индустриальном отношении только начинал осваиваться. В это время приоритет оставался за Европейским севером, где городское население выросло на 664 тыс. чел. против 228 тыс. на Азиатском севере, но поскольку городское население последнего было ничтожным (23 тыс. чел.), относительный его рост был очень высок (в 11 раз против 4,4 на Европейском севере).

Урбанизация была быстрой, но дикой и уродливой, страна не поспевала за ней. Индустриализация осуществлялась в значительной мере силами заключенных и ссыльных, а очаги ее развития нередко представляли собой лагеря и поселки ссыльнопоселенцев. Эта поселения даже с большой натяжкой невозможно назвать городскими, равно как и их обитателей — горожанами, хотя лагеря дали основание множеству городов и поселков. В конце 80-х годов журнал «ЭКО» публиковал карты лагерей по регионам страны к востоку от Урала. Как показали эти карты, лагеря и поселения ссыльных были непременным атрибутом любой новостройки, разработки полезных ископаемых, крупных предприятий — и на юге, и на севере этих регионов. Немало их было и на севере Европейской части страны.

Во время Второй мировой войны сдвиг на восток и север еще более усилился за счет эвакуации предприятий с запада и ускорения развития собственной промышленности. За 1940-1950 гг. численность работников промышленности на Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке удвоилась (2, с. 28-41). В этот период, в отличие от предыдущего, абсолютный прирост городского населения на Европейском и Азиатском Севере был почти равным, а темпы роста составляли 2,4 и 5,4 раза, соответственно.

В противоположность Северу и Востоку городское население на территории Европейской части страны в 1939-1958 гг. увеличилось незначительно, превзойдя довоенный уровень в большинстве районов на 30-50%. На Украине и в Белоруссии занятость в промышленности не была восстановлена полностью еще в 1950 г. (3, с. 44-47), а население Ленинграда и в 1959 г. было меньше довоенного.

Таким образом, главная черта пространственной динамики городского населения в 1939-1958 гг. — большое различие в темпах роста между Европейской, бывшей ареной военных действий, и Азиатской частями страны. Если в Азиатской части, включая Урал, городское население за это время возросло в 2,2 раза, то в Европейской — только в 1,5 (кроме Севера).

Несмотря на скромное увеличение численности населения, города Европейской части после войны были главными полюсами притяжения мигрантов, но их приток, в основном, ушел на компенсацию военных потерь. По нашей оценке, миграция в это время обеспечила 80% прироста городского населения СССР. В Центральном и Северо-Западном районах, в Эстонии и Латвии, в Донбассе ее роль была еще выше. В Сибири, на Урале, юге Дальнего Востока на миграцию пришлось около 70% прироста городского населения. В Казахстане

(кроме Целинного края и Карагандинской области, где роль миграции в рассматриваемый период была решающей), Киргизии, Таджикистане, Армении миграция обеспечила, около половины прироста городского населения, в Грузии

— около трети, а города Азербайджана, Узбекистана и Туркмении росли, главным образом, за счет естественного прироста.

Перманентно повышенные темпы урбанизации в восточных районах РСФСР, с одной стороны, и огромные потери военного времени на западе страны, с другой, привели к заметному перераспределению городского населения по территории СССР. На Урале, в Сибири и на Дальнем Востоке в 1959 г. проживало 21,3% горожан страны против 12,8% в 1926 г. За то же время доля Центра и Северо-Запада уменьшилась с 28,4% до 20,2%. К началу 1959 г. в городах проживала уже почти половина (48%) населения страны, но еще оставалось несколько слабоурбанизированных республик и много областей, где доля городского населения не превышала одной трети.

Единственная из прежних тенденций, имевшая продолжение в 1959-1989 гг., — сдвиг населения на Север. В этот период прирост городского населения на Азиатском севере уже был в 1,5 раза выше, чем на Европейском, а его численность на обоих северах к концу 80-х годов почти сравнялась, в то время как в 1926 г. на Европейском севере горожан было в 8,5 раза больше, в 1939 г. — в 3,2 раза и в 1959 г. — в 1,4 раза. Лидировал по темпам роста осваиваемый в это время Тюменский север. В противоположность тому, что наблюдалось раньше, наиболее высокими темпами урбанизации отличались именно те республики, районы и области, где доля городского населения была самой низкой: Молдавия, Белоруссия, Юго-Запад Украины, Черноземный Центр, автономные республики Волго-Вятского района, Средняя Азия. На эти отставшие территории пришлось 28% прироста городского населения Советского Союза, что в 2 раза больше, чем в 1939-1958 гг.; в результате их удельный вес в городском населении страны поднялся с 15% до 21%. В Средней Азии прирост обеспечивался, в основном, естественной составляющей, в других из названных республик и районов ведущей была роль миграции.

В течение XX века в целом городское население и России и СССР увеличилось более чем в 10 раз. Примерно половина его прироста пришлась на 60—80-е годы, В России каждый второй новый горожанин в это время был мигрантом. Миграция обеспечила прибавку городского населения России по 8 млн. чел. в 60-е и 70-е годы и 5,5 млн. чел. — в 80-е годы. К моменту распада СССР две трети его жителей, а в России три четверти, были горожанами (табл.1).

В 90-е годы (1991-1998 гг.) приток в города сократился до 1,8 млн. чел. и компенсировал лишь половину естественной убыли населения. Коллапс СССР, как и Октябрьский переворот, вызвал кризис урбанизации. Реакция была по сути аналогичной, но в 90-х годах не столь сильно выраженной

Таблица 1

Рост городского населения в России (1897-1999 гг.) и в СССР (1897-1989 гг.)

1897	1917	1926	1939	1959	1989	1999	Изменения
в течение XX века							
Численность, млн. чел.							Рост на:
СССР	18,4*	29,1*	26,3	60,48	100	188,8	170,4
Россия	9,9	15,5	16,4	36,3	61,6	108,4	96,9
Доля, %							Рост в;

СССР	15*	18	18	32	48	66	73	4,4 раз
Россия	15	17	18	33	52	74		4,9 раз
Прирост по сравнению с предшествующим в таблице годом, млн. чел.								
СССР	—	10,7	-2,8	34,1**	39,6	88,8	-1,6	-
Россия		5,6	0,9	19,9	25,3	46,8		
Темп роста, %								Рост в:
СССР		158	90	230	166	189	98,6	10,3 раз
Россия		157	106	221	170	176		10,8 раз

\* Российская империя.

\*\* В том числе 4,3 млн. чел. за счет территорий, присоединенных в 1939 г.

В России переход к урбанизированному расселению в течение XX века почти завершился. В субъектах Федерации, где городское население составляет менее половины, живет всего 3,2% населения страны. Это некоторые республики Кавказа и небольшие национальные образования. Почти в половине субъектов городское население достигает 70% и более. Эта универсальная модернизационная тенденция «пробилась» через две мировые войны и два социальных переворота. Всякий раз города быстро «восставали из пепла» и вновь набирали ускорение.

Тем не менее, урбанизационный переход еще далеко не окончен. Близка к завершению лишь первая его фаза экстенсивной урбанизации, опирающейся на расширение освоенного пространства. Переход к интенсивной фазе — территориальной концентрации деятельности в наиболее выгодных местах, хотя и обозначился в 60—80-е годы, потребует еще значительного времени. Этот переход в 90-е годы получил мощный импульс благодаря повороту к рыночным отношениям.

В СССР интенсификации процесса урбанизации препятствовала планово-распределительная экономическая система, не допускающая свободной конкуренции на рынках труда и жилья. В результате на Севере и приравненных к нему районах оказалось 10 млн. чел., или 7% населения России, а трудовые затраты в расчете на равное количество добытого сырья на порядок превышают таковые в других северных странах мира. При первых же шагах к рыночной экономике перенаселенность Севера стала очевидной. Оттуда начался стремительный отток населения, составивший за 1990-1998 гг. около 1 млн. чел. (более 10% населения).

Переход к рывку сразу же высветил районы, обладающие лучшим экономико-географическим положением и, следовательно, относительно более благоприятными возможностями для развития частного сектора и заработков. Это юго-западное пограничье и Центр России, куда устремились мигранты с востока и севера, равно как и из бывших республик Союза. Западный миграционный дрейф, который достаточно ясно обозначился в движении городского населения уже с 60-х годов, в новых условиях резко усилился (4). Впервые с начала его освоения русскими стал терять население Дальний Восток. В течение 90-х годов миграция унесла почти 800 тыс. его жителей, т.е. каждого десятого.

Территориальные предпочтения населения поделили Россию на две контрастные зоны: юго-западную зону притока и северную и восточную зону оттока. Раздел лежит примерно по

линии Санкт-Петербург — Москва — Казань. На востоке зона притяжения ограничивается соседними с Казахстаном областями, на севере единственное исключение представляют Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий округа.

Напротив, традиционные районы оттока населения — Волго-Вятский, Черноземный Центр, Урал (первые два отдавали население с конца прошлого века, а Урал — в течение всего послевоенного периода) в 90-е годы получили заметный приток населения. Восстановили свою аккумуляционную роль Северный Кавказ и Центр.

Резко усилившееся тяготение населения к наиболее обжитым и комфортным районам, которое мы наблюдаем сейчас, не конъюнктурное явление, не просто реакция на экономическую депрессию, как часто думают, а запоздавшее проявление перехода от экстенсивного к интенсивному освоению пространства. Реформы ответственны лишь за то, что этот поворот стал столь стремительным и болезненным. Последнее десятилетие века разом замкнуло экспансионистский много-вековой цикл, обозначив переход к сжатию и уплотнению освоенного пространства, более эффективному его использованию, открывая путь к следующей фазе модернизации, которая будет разворачиваться уже в наступающем веке. Миграция сыграла роль яркого маркера в происходящих переменах.

#### Миграция из сел в города

Переселение из сел в города — главный миграционный тренд XX века.

В границах бывшего СССР село отдало городу за этот период около 100 млн. чел., что, по крайней мере, на четверть превысило естественный прирост сельского населения.

Сельское население быстро росло вплоть до 1917 г. Даже Первая мировая война не прервала, а лишь замедлила этот рост: за 1914-1916 гг. сельское население прибавилось на 3,2 млн. чел. Удар Октябрьского переворота и гражданской войны был гораздо разрушительнее. Сельское население СССР к концу 1926 г. сократилось на 13 млн. чел., или на 10% (табл.3). Это были чистые потери, их нельзя списать на миграцию в города, так как города в этот период стагнировали. Интересно, что в России, в противоположность СССР, в 1917-1926 гг. наблюдался рост и сельского, и городского населения, несмотря на массовую смертность от голода в начале 20-х годов. Это, несомненно, указывает на бегство в Россию населения окраин.

После 1926 г. село стало быстро восстанавливать свой потенциал и за 2 года (1927-1928 гг.) прибавило 4 млн. чел. Коллективизация пресекла этот рост и буквально вытолкнула сельское население в города. Депортированные и добро-вольно бежавшие из деревни крестьяне в значительной мере обусловили успехи индустриализации в годы первых пятилеток, снабдив промышленность, строительство и различные разработки дешевой рабочей силой.

1929 г. — год начала коллективизации — стал переломным в динамике сельского населения и СССР, и России: его численность с этого года начала сокращаться. Голод в начале 30-х годов усугубил положение. Тяготы деревенской жизни в период становления коллективизации сформировали столь устойчивое стремление из села, что после войны значительная часть демобилизованных военнослужащих—бывших сельских жителей — предпочла туда не возвращаться, а поселилась в городах, несмотря на разруху во многих из них. Именно коллективизация задала ритм оттока сельского населения вплоть до распада СССР. Более того, она в значительной мере ответственна и за «городской» ритм, так как, благодаря огромному давлению желающих выехать из села, города СССР развивались в развращающих условиях избытка дешевой рабочей силы.

Между переписями 1926 г. и 1939 г. сельская местность СССР потеряла в миграциях 18,7 млн. чел., т.е. почти весь естественный прирост. Вследствие Второй мировой войны деревня понесла двойные потери: гибель людей во время войны, а после нее — массовый

уход в восстанавливаемые города, В 1951 г. сельское население СССР было на 22 млн. чел. меньше, чем в 1939 г., а отток из села между переписями 1939 г. и 1959 г. достиг 25 млн. чел., в 2,5 раза превысив естественный прирост. Этот урон был уже не восполним. В 60—70-е годы города росли высокими темпами, выкачав из села за 30 лет, с 1959 г. по 1989 г., почти 40 млн. чел. И все же демографический потенциал сельской местности СССР был столь значителен, что несмотря на массовый уход в города, численность сельского населения в начале века и на его финише была почти одинаковой. Однако, если сравнить с максимально достигнутой численностью сельского населения, пришедшейся на 1917 г., потери села окажутся внушительными — 27% (табл.3).

Относительная устойчивость динамики сельского населения СССР сложилась как результат противоположных тенденций, наблюдаемых в разных республиках. В России, на Украине, в Белоруссии и Прибалтике сельское население быстро сокращалось, в то время как в других республиках, особенно в среднеазиатских и закавказских, быстро росло.

Поразительна устойчивость во времени картины пространственной дифференциации динамики сельского населения. Районы, откуда оно уходило интенсивнее всего, в основном были одни и те же, начиная с 1926 г. до конца существования СССР. То же можно сказать и относительно районов, где сельское население росло. Это тем более поражает, что картина пространственных приоритетов урбанизации сильно менялась в этом периоде. Такое несоответствие в динамике двух составляющих населения наводит на мысль о большой инерционности, так сказать, фундаментальности миграционного поведения сельского населения как свойства, определяющего его движение.

В России отток населения из села шел очень интенсивно. Ее сельское население в течение века сократилось на 30%, а по сравнению с пиковым 1917 г. — почти в два раза.

Таблица 3 Сокращение сельского населения в России (1897-1999гг.) и в СССР (1897-1989гг.)

	1897	1917	1916	1939	1959	1989	1999	Изменения в течение XX века
Численность, млн. чел.								
СССР	106,2*	133,9	120,7	130,3	108,8	97,9	39,5	-8,3
Россия	57,6*	76,5	76,3	72,1	55,9	39,0		-18,1
Прирост (по сравнению с предшествующим в таблице годом), млн. чел.								
СССР	-	27,7	-13,2	9, 6**	-21	-	0,5	-8,3
Россия		17,9	0,8	-4,2	,5	10,9		-18,1
Темпыроста, %								
СССР	:	126	90	108	83	90	101	92
Россия		131	101	94,5	77,5	70		69
Компоненты роста населения СССР,								

Естественный прирост 19,5\*\*\* 10,2 37,1 66,8 Миграция -18,7\*\*\* ---82,2

\*Российская империя.

\*\* В том числе: прирост за счет присоединенных в сентябре 1939 г. территорий 14,6 млн. чел., сокращение населения в прежних границах 5 млн. чел.

\*\*\* Без учета территорий, присоединенных в 1939 г.

Исключительная роль в урбанизации и России, и СССР принадлежит центральным районам, которые дали почти половину мигрантов в города СССР за 1927-1989 гг. Сельское население уходило из этих районов в два раза интенсивнее, чем из других. Зона интенсивного оттока сельского населения вокруг Москвы и Ленинграда сформировалась уже на начальной стадии урбанизации, в последующем она быстро расширялась.

Отток населения из сел Центральной России в города имеет давнюю традицию, глубокие исторические корни, что обусловлено более ранним развитием здесь капитализма и расслоением крестьянства. Население этих районов с самого начала было более мобильным, а следовательно, более подготовленным, восприимчивым к урбанизации. Уход в города, временная работа там хотя бы одного из членов семьи уже в начале века стали привычным явлением в селах Центральной России. Например, в 1893-1903 гг. среди крестьян мужского пола Московской губернии было 38% отходников, занятых преимущественно в промышленности и строительстве, Ярославской — 28%, Владимирской — 26% (5, с.108).

Как можно видеть из таблицы 2, сельские ресурсы двух центральных районов России — Северо-Западного и Центрального — были исчерпаны уже к середине века и во второй его половине эти районы стали главнейшими ареалами притяжения мигрантов. Точнее, даже не сами эти районы, а Ленинградская и, особенно, Московская агломерации, которые в 70—80-х годах поглощали почти половину перераспределяемого миграциями населения в СССР.

В 60—80-е годы ареал интенсивного оттока сельского населения охватил всю полосу расселения СССР, включая южные районы Сибири. Село России и в это время оставалось самым мощным донором урбанизации, отдавая городам 23 млн. чел., в 2,4 раза больше, чем был его естественный прирост. В 60-е годы сельское население России не только полностью «закрыло» миграционный прирост российских городов, но и обеспечило 20% прироста городов других республик СССР. В период максимального оттока с 1959 г. по 1974 г. из села России уходило в среднем по 1 млн. чел., или по 2% населения в год. В последующем оно уже не могло удовлетворить потребность даже «своих» городов.

В 80-е годы только 60% миграционного прироста российских городов было получено за счет «своего» села. В 90-е годы население сельской МЕСТНОСТИ несколько пополнилось (на 1,1 млн. чел.) в основном за счет вынужденных мигрантов из бывших республик СССР, хлынувших сюда в 1992-1994 гг. В дальнейшем волна желающих поселиться в селе быстро спала, но сальдо миграции все еще остается положительным, хотя и незначительным по величине.

Во многих регионах Российской Федерации ресурсы сельской местности или исчерпаны или близки к этому. Это означает, что рост городов в России не может больше опираться на собственные демографические ресурсы, в дальнейшем для этого потребуются иммиграция. С этих позиций железный занавес поднялся как раз вовремя, а XX век завершил еще один цикл, социальное значение которого касается фундаментальных основ общественного устройства. По сути, оно означает, что в дальнейшем существование страны как автаркичной системы невозможно.

Подведем итог. СССР потребовалось примерно 70-80 лет с начала ускорения процесса урбанизации, чтобы численность городского населения сравнялась с сельским. Это случилось



в 1961 г., а в России — в 1956 г. Не будь войн и насильственной коллективизации, этот срок вероятно был бы длиннее, а процесс протекал бы более плавно. Примерно столько же лет потребуется и для того, чтобы городское население стало преобладающим во всех бывших республиках Союза. Северо-Запад был первым из районов, где городское население превзошло по численности сельское (в середине 30-х годов). До Второй мировой войны это произошло в Донецко-Приднепровском районе Украины, во время войны — на Дальнем Востоке. В 1959 г. в 12 из 15 союзных республик городское население было меньше сельского, в 1989 г. таких республик осталось пять — Молдавия и четыре среднеазиатские республики. В Средней Азии ускорения урбанизации следует ожидать после того, как она пройдет волну демографического взрыва. Таким образом, процесс урбанизации на территории бывшего СССР смещен по фазе, по меньшей мере, на три четверти века. Россия в этом отношении значительно более однородна.

#### Мобильность и миграционная структура населения

Важнейшим следствием урбанизации стало повышение территориальной мобильности населения. В течение века она возросла в 3 раза. В 1897 г. подавляющая часть жителей страны проживала там, где родилась, и только 1 из 7 жителей хотя бы раз переезжал. Урбанизация взорвала традиционную оседлость, генерировала огромные сдвиги населения из села в город, затем активизировала переселения по всем направлениям. В 1989 г. 44% населения СССР и половина населения России жили не там, где родились, против 14,8% в 1897 г. (табл. 4).

Почти все новоселы городов в 1926 г. приехали из села; в 1970 г. половину таких новоселов составляли сельские мигранты, другую половину — переехавшие из города в город; в 1979 г. городских мигрантов было уже около двух третей. Набирал силу и поток из города в село. Миграционная паутина становилась все более разветвленной, охватывая все население и всю расселенческую сеть. Все это «прочитывается» в переписных показа-

Таблица Доля неместных уроженцев в населении России и СССР, %

Годы	1897	1926	1979	1989
СССР	14,8	22,4	47,1	44,2
Россия	-	25	54	51

телях мобильности населения. В 1926 г. новоселов, проживших в месте постоянного жительства менее двух лет, было в городах СССР 10%, а в селах — только 2%; к 1979 г. различия сильно стадились, составив 8,7% и 6%, соответственно. В России же город и село в этом отношении сравнялись — 8,9% новоселов в городе и 8,3% в селе.

Городское население постепенно становилось все более таковым, постепенно изживая черты маргинальности. В 1926 г. почти каждый четвертый горожанин прожил в городе не более 5 лет, а те, кто прожил более 20 лет, составляли всего 8,3%. В 1979 г. оседлых старожилов было уже 18%. В то время как городское население утрачивает маргинальность, сельское, напротив, становится: все более маргинальным за счет миграции из города. Со временем это приведет к гомогенности населения по основным параметрам образа жизни, что свойственно зрелому урбанизированному расселению. Но это произойдет уже в следующем веке,

В 1989 г. наблюдалось некоторое снижение показателей, подтверждаемое и текущей статистикой населения. В конце 70-х и начале 80-х годов в стране переселялось 15-16 млн. чел. в год, затем уровень снизился до 12-14 млн. чел. Распад СССР стал настоящим шоком для населения, вызвав резкое падение его мобильности, стремительное свертывание

миграций. В России размеры передвижений сократились с 12,8 млн. чел. в 1988 г. до 7,7 млн. в 1993 г. и 5,9 млн. чел. в 1998 г. Это результат по сумме прибытий и выбытий. Если же принять в расчет, что во внутренних миграциях прибывшие и выбывшие — это одни и те же лица, и, соответственно, очистить приведенные показатели, то получим, что в 1989 г. было 8,1 млн. мигрантов, а в 1998 г. — всего 3,3 млн. Мобильность населения сократилась с 5,4 до 2,2 на тысячу жителей страны. Нисходящий миграционный тренд последних трех лет говорит об углублении экономической депрессии и сохраняющейся социальной напряженности на постсоветском пространстве.

До известной степени, кризису противостоит амортизирующее воздействие новых факторов, связанных с либерализацией жизни и трансформацией экономики на рыночной основе. Свобода въезда и выезда и расширение экономической свободы резко увеличили возможности выбора. Они вызвали взрывной рост международного туризма и отдыха, коммерческих миграций, открыли двери для свободной эмиграции и иммиграции. Благодаря развитию частного предпринимательства, коммерции, частной финансовой деятельности, рынок труда получил новые мощные стимулы, его структура стала более мобильной и разнообразной, появились альтернативные возможности. Мигранты активно их используют. Произошел настоящий взрыв временных трудовых миграций, которые в какой-то мере замещают переезды с целью смены постоянного места жительства. Активным действием конструктивных факторов кризис, вызванный распадом СССР, существенно отличается от кризиса, сопровождавшего его рождение.

#### Возвращение русских

В течение нескольких веков главным трендом в старой России и длительное время в СССР было центробежное движение русских, а затем и украинцев, из Центра на периферию страны. В XX веке эта многовековая экспансия завершилась и сменилась центростремительным движением, которое окончательно утвердилось в 70-е годы. Смену векторов иллюстрирует таблица 5.

Основная волна русской экспансии в царское время пришлась на XIX век и начало XX века. В течение прошлого столетия число русских, проживающих на территории бывших республик СССР, увеличилось в 10 раз, с 450 тыс. до 4,5 млн. чел. (1897 г.). К 1917 г. это число достигло 7,6 млн. чел. За 20 лет прирост был чуть ли

Таблица 5

Миграционный прирост по странам СНГ и Балтии во второй половине XX века, тыс. чел.

Страны	60-е годы	70-е годы	80-е годы	90-е годы
Россия	- 1119,9	530,5	1709,3	3093,5 (1991-98)
Украина	517,8	188,8	240,2	34(1991-97)
Белоруссия	-163,2	-92,0	-18,0	110(1991-97)
Молдавия	66,9	-60,8	-86,6	-140 (1991-97)
Закавказье				
Азербайджан	-100,2	- 104,3	-396,2	-321 (1991-97)
Армения	140,7	79,7	-274,5	-5(1991-97)
Грузия	-89,1	- 164,1	-96,7	- 124(1991,92,96,97)

#### Средняя Азия

Киргизия	125,9	-	-182,4	-322(1991-97)
		102,2		
Таджикистан	70,7	-41,4	-158,5	-247(1991-97)
Туркменистан	3,6	-23,9	-81,4	-54(1991-94,97)
Узбекистан	257,7	32,8	-683,9	-547(1991-97)
Казахстан	431,3	-	-884,8	-1553 (1991-97)
		675,0		
Прибалтика				
Латвия	148,0	103,1	76,7	-105(1991 94)
Литва	48,3	68,0	97,4	-43 (1991-94)
Эстония	91,2	60,4	45,9	-48(1991-93)

не таким, как за все предшествующее столетие.

Первая мировая война и последовавшие за ней революция и гражданская война надолго прервали процесс расселения русских по территории страны, выведя на первое место их эмиграцию за рубежи бывшей Империи и репатриацию из ее окраин в Центральную Россию. В конце 1926 г., через 10 лет после революции, в республиках СССР, кроме России, оказалось 5,8 млн. русских, на четверть меньше, чем на той же территории в 1917 г, в то время как в России наблюдался рост их числа на 5,5% (табл. 6). В дальнейшем движение русских в республики (за исключением стран Балтии, не вошедших после Октября в состав СССР и обретших на короткое время суверенитет) возобновилось с удвоенной энергией.

Мотором русской экспансии в это время была индустриализация, освоение при-родных богатств и укрепление контроля над пограничными территориями путем увеличения там русской прослойки. В итоге уже в 1939 г. численность русских на окраинах СССР в 1,4 раза превзошла предреволюционный уровень, поднявшись до 10,7 млн. чел.

Массовая эвакуация населения во время Второй мировой войны дала дополнительный толчок русской миграции, особенно в Среднюю Азию и Казахстан. Многие эвакуированные так и остались на новых местах жительства. Восстановление и развитие экономики на западе СССР после войны сопровождалось массовыми миграциями русских, больше всего на Украину. В Прибалтике проводилась целенаправленная политика русификации, здесь русские заместили как бежавшее на Запад, так и депортированное на Север, в Сибирь и Казахстан местное население. Масштабным был поток русских на освоение целинных земель Казахстана. В результате численность русских в республиках СССР в 1959 г. достигла 16,2 млн. чел., увеличившись в полтора раза против 1939 г., в то время как в России прирост русских составил всего 9%.

Наиболее мощная волна русской экспансии пришлась на урбанизационный пик 60-х годов. Русские устремлялись преимущественно туда, где города быстро росли, а местное сельское население еще не было готово к переселению в них. Так было в Закавказье, Средней Азии, Казахстане и Молдавии. Миграция русских в Прибалтику была связана с милитаризацией этого региона и высокими темпами

развития промышленности в условиях низких темпов роста собственного населения. Увеличению численности русских за пределами России способствовал низкий уровень жизни в ее селах, откуда и шел основной поток мигрантов.

Постепенно ситуация стала меняться. По мере повышения мобильности собственного сельского населения, расширения подготовки квалифицированных кадров, укрепления национального самосознания в республиках приток русских туда стал замедляться. Большое значение имело также встречное давление демографических факторов. В Средней Азии и Закавказье демографический взрыв и сопутствующие ему очень высокий прирост трудовых

ресурсов и аграрное перенаселение создали огромное напряжение на рынках труда. Процент работников из числа коренных этносов быстро увеличивался, и ниша, занимаемая русскими, стала сжиматься.

Первыми сферами, откуда началось вытеснение русских, были наиболее привлекательные для местного населения торговля и рабочие места, занятые «белыми воротничками». Русские быстро утрачивали здесь свои позиции, но сохраняли их в инженерном и квалифицированном рабочем труде.

Таким образом, вытеснение русских, как и вообще всех пришлых, из перенаселенных районов бывшего Союза в значительной степени было детерминировано объективными обстоятельствами. Благоприятная ситуация с трудоустройством и поступлением в высшие и другие специальные учебные заведения в России также способствовала возвращению русских. В 80-е годы рост численности русских в республиках не вышел за рамки естественного прироста. Это и означало, что русская экспансия в СССР прекратилась.

В 1989 г., в преддверии распада СССР, вне России оказалось 25,3 млн, или 18,5% русских, проживающих в СССР, против 10% в 1917 г. (табл.6).

Увеличение численности собственно русских было меньшим, так как во многих республиках происходила ассимиляция русскими других народов.

Интересно, что и в начале, и в конце существования Советского Союза половина русской диаспоры была сосредоточена на Украине, тогда как доля Белоруссии резко упала — с 19% в 1917 г. до 5,3 % в 1989. Резко возросла доля Средней Азии (с 3,5% до 13%), в меньшей мере — Закавказья (3,1% и 5,8%), а доля Казахстана уже и на старте была высокой (17% в 1917 г. и 25% в 1989 г.). Доли Молдавии и Прибалтики изменились мало.

За весь период существования СССР численность русских быстрее всего увеличилась в Средней Азии (более чем в 12 раз), Эстонии (в 10 раз), Казахстане (в 5 раз). Эмиграция русских из стран Закавказья еще до распада Союза унесла весь их естественный прирост, об этом свидетельствуют равные с Россией темпы роста русских (табл.6).

Поворот от центробежного к центростремительному движению русских обычно связывают с коллапсом СССР, но, в действительности, он начался гораздо раньше. Первыми были Грузия и Азербайджан, откуда отток русских идет с 60-х годов, причем довольно быстро: за 1959-1988 гг. их численность в Грузии сократилась на 18%, а в Азербайджане на 22%. Со второй половины 70-х годов начался отток русских из Средней Азии. В 1979-1988 гг. процесс реэмиграции русских охватил большинство республик, а в тех из них, куда продолжалась эмиграция (на Украину, в Белоруссию, Прибалтику и Молдавию), ее темпы сильно замедлились.

После распада Союза русские стали выезжать уже из всех неславянских стран СНГ и Балтийских стран, их репатриация стала в основном вынужденной, обусловленной, главным образом, вооруженными конфликтами, этнической дискриминацией, нарушениями прав человека. Основными механизмами давления на русских стали ограничения в гражданских и политических правах, сужение сферы употребления русского языка, вытеснение их из сферы управленческого и интеллектуального труда, предпринимательской деятельности. Острый кризис идентичности, который испытывают русские, усугубляется тем, что они теснее других были связаны с государственным сектором экономики, армией и инженерно-техническим трудом, по которым пришелся самый сильный удар кризиса.

В течение всех 90-х годов репатриация русских остается главным миграционным потоком на постсоветском пространстве. За 1990-1998 гг. нетто-миграция в Россию составила 2,8 млн. чел., в том числе из Украины и Белоруссии — только 330 тыс. чел. Самые большие потери понесли страны, где происходили вооруженные конфликты: из Армении и Таджикистана выехало более половины русских, из Азербайджана и Грузии — более 40%. По четверти русских потеряли Киргизия, Узбекистан и Туркмения, страны Балтии — по 13-14%.

В целом русская диаспора в неславянских странах СНГ и странах Балтии за счет репатриации в Россию сократилась примерно на 20%. Суммарные потери больше, так как определенная часть русских выехала на Украину и в Белоруссию.

Количество русских, прибывающих в Россию из бывших республик, в 90-е годы практически не увеличилось. Но выезд русских в обратном направлении почти прекратился: в 1997 г. их выехало в страны СНГ и Балтии, взятые вместе, 78 тыс. чел., в 1998 г. — 70 тыс. Именно резкое сокращение выезда обусловило увеличение миграционного прироста России за счет стран СНГ и Балтии в 90-е годы. За 1991-1998 гг. Россия увеличила свое население за счет миграции из этих стран на 3,7 млн. чел. против 2,4 млн. чел. за 15 лет с 1976 г. по 1990 г.

Итоговые потери русской диаспоры за первое десятилетие дезинтеграционных процессов на постсоветском пространстве в процентном отношении были равны потерям первого десятилетия после 1917 г. (!) И в этом случае обнаруживается аналогичная реакция населения на социальный кризис.

#### Вынужденные миграции

XX век отличался огромными масштабами вынужденных и принудительных миграций, вызванных как социальными катаклизмами, так и репрессивной партийно-государственной политикой. Здесь мы лишь обозначим главные из этих потоков, чтобы подчеркнуть специфику уходящего века.

Число беженцев из зон военных действий Первой мировой войны в середине 1916 г. достигало 3,3 млн. чел., а в начале 1918 г. их было столько же в одном только центре России. К началу 1918 г. в Россию из Германии и Австро-Венгрии возвратилось 2 млн. пленных (включая поляков) и выбыло в обратную сторону 1,4 млн. чел. (1). Мы уже упоминали о потоках вынужденных репатриантов в России и эмиграции, спровоцированных революцией. Массовое бегство из деревни вызвали голод начала 20-х годов (охвативший всю Европейскую часть страны, но особенно остро проявившийся в Поволжье), коллективизация и кампания по раскулачиванию, голод начала 30-х на Украине, Северном Кавказе, в Казахстане, Узбекистане. Перепись 1937 г. зарегистрировала 2,4 млн., а 1939 г. — 3,7 млн. спецпоселенцев, находящихся под охраной. Общее число эвакуированных с запада на восток СССР во время Второй мировой войны оценивается в 12 млн. чел. (1); 4,1 млн. чел. было угнано в Германию. Многие народы Крыма, Кавказа и Калмыкии, а также немцы, «бандеровцы», поляки из западных Украины и Белоруссии, а раньше всего корейцы, подверглись сплошной депортации. Депортации были широко распространены в Прибалтике после ее присоединения к СССР.

В 90-х годах миграции вновь приобрели ярко выраженный вынужденный характер. В начале 1998 г. в странах СНГ было зарегистрировано 1,5 млн. беженцев и лиц, находящихся в сходной с ними ситуации, из постсоветских стран (из них 1 млн. чел. в России), а также 1,8 млн. внутренних перемещенных лиц (из них 194 тыс. чел. в России).

Говорить о нормальных, свободных миграциях в СССР и России в XX веке можно относительно короткого периода с начала века до Первой мировой войны и с середины 50-х до конца 80-х годов. Всего стало быть, набирается примерно полвека.

\* \* \*

Подводя итог XX веку, можно сказать, что он преобразовал население СССР и России. Миграции были одним из главных факторов, обеспечивших эти преобразования. Модернизация общества, проходящая в очень сложных условиях, неоднократно прерывалась социальными катаклизмами, протекала в жестких условиях подавления личности и свободы передвижения. Тем не менее, эволюционные тенденции пробили себе дорогу, невзирая ни на какие помехи, продемонстрировав тем самым универсальность направлений модернизационного развития в условиях современной цивилизации.

## **ПРИМЕЧАНИЯ**

1. Кабузан Н. Русские в мире. С.-Пб., 1996.
2. Народное хозяйство РСФСР. М., 1957.
3. Труд в СССР. М, 1968.
4. Подробнее см: Зайончковская Ж.А. Демографическая ситуация и расселение. М., 1990.
5. Рыдзюнский П. Г. Крестьяне и город в капиталистической России второй половины XIX века М., 1983.
6. Полян П.М. Жертвы двух диктатур. М, 1996.

2002

**Российский научно-исследовательский институт  
культурного и природного наследия имени Д.С.Лихачёва.  
Иллюстрированный ежегодный отчёт 2002**

**История создания Института, концепция, основные направления деятельности**

Российский научно-исследовательский институт культурного и природного наследия был создан Постановлением Правительства Российской Федерации в 1992 году. Создание института было определено необходимостью реализации положения Конвенции ЮНЕСКО "Об охране Всемирного культурного и природного наследия" и принятия эффективных мер по сохранению, оздоровлению и развитию историко-культурной и природной среды. Цель создания Института определена в правительственном постановлении как научное обеспечение государственной культурной политики и региональных программ по сохранению и использованию национального наследия. В основе деятельности Института лежит представление о фундаментальной роли наследия в сохранении культурного и природного разнообразия страны и в ее устойчивом развитии. В 1999 году Институту было присвоено имя академика Д.С.Лихачёва.

В 2002 г. в Институте основное внимание было направлено на разработку методологической и методической базы сохранения наследия, формирование единого информационного пространства в сфере охраны наследия, создание и реализацию программ по сохранению и использованию наследия российской провинции и организацию новых историко-культурных территорий.

**Основные принципы работы Института:**

- Ориентация на широкое представление о наследии как отражении исторического опыта взаимодействия человека и природы. Это предполагает включение в категорию наследия не только недвижимых и движимых памятников истории, культуры и природы, но и объектов живой традиционной культуры, традиционных технологий, исторически сложившихся форм хозяйства и природопользования, культурного ландшафта.
- Рассмотрение наследия как системного образования, в котором отдельные объекты наследия не могут быть сохранены вне связи друг с другом и вне окружающей среды. При этом объектом охраны становятся не только отдельные памятники, но и вся историко-культурная и природная среда. При этом подчеркиваются единство и тесная взаимосвязь между культурным и природным наследием.
- Главенство пространственного подхода к сохранению наследия. Основным объектом охраны и использования становятся территории - от страны в целом до отдельных городов, сел, усадеб, национальных парков, историко-культурных территорий.

При этом понятие территории подразумевает все многообразие включенных в нее историко-культурных и природных памятников, ансамблей, ландшафтов, а также сохранившиеся до наших дней традиционные формы социокультурной и хозяйственной деятельности.

- Рассмотрение деятельности по охране и использованию наследия как органической части комплекса современных социокультурных, социально-экономических, политических и экологических процессов.

#### **Основные направления научной тематики:**

- методологические основы сохранения и использования культурного и природного наследия (определение фундаментальных понятий, классификация объектов наследия, теоретические разработки);
- разработка комплексных региональных программ охраны и использования культурного и природного наследия, ориентированных на сочетание деятельности по сохранению наследия с обеспечением социально-экономического и социокультурного развития регионов различного типа (как методический, так и практический аспекты);
- принципы и методы формирования системы историко-культурных и природных территорий, проектные работы по созданию таких территорий;
- создание Российского Национального Атласа культурного и природного наследия и картографическое обеспечение деятельности по охране наследия;
- разработка научных основ национальной политики в сфере охраны и использования наследия (развитие национальных культур коренных и малочисленных народов, сохранение этнографического и археологического наследия, традиционных форм расселения, природопользования);
- внедрение новых технологий системного описания объектов культурного и природного наследия;
- изучение исторических и традиционных технологий;
- изучение традиционной культуры в ее исторических формах и современном "живом" проявлении;
- исследования возможностей туристско-рекреационного использования потенциала исторических городов и сел, природных территорий;
- изучение экономических и правовых условий сохранения и использования наследия в период перехода к рыночной экономике;
- изучение экологических проблем сохранения наследия и формирования системы комплексного мониторинга для различных территорий;
- информационно-аналитические исследования в сфере наследия;
- комплексные экспедиционные исследования историко-культурной и природной среды регионов.

В Институте имеется музейная коллекция, основу которой составляют



находки экспедиций, формируется банк информации по культурному и природному наследию, включая специализированный картографический фонд, действует картографическая, химико-технологическая, аудиовизуальная лаборатории, ведется издательская деятельность. Результаты научно-исследовательских работ Института

**В 2002 году научно-исследовательская работа Института Наследия велась по шести крупным направлениям.**

**1. Основы государственной политики в сфере сохранения и использования культурного и природного наследия (Руководитель д.г.н., проф. Ю.А.Веденин)**

### **1.1. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОХРАНЫ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ**

**Тема 1.1.1. Культурный ландшафт России: структура, семантика, региональная самоидентификация (Руководитель к.г.н. О.А.Лавренова)**

В рамках темы продолжались исследования семиотики культурного ландшафта. Были проведены полевые исследования по проблеме региональной самоидентификации населения России, что позволило сделать выводы о наличии тенденции в направлении «ландшафтизации» регионов. Приведены результаты анализа географических образов в литературе (исследование текста XII века – «Хождения» Игумена Даниила). На их примере сформулированы закономерности моделирования географических образов, разработаны методологические положения концепции географических образов. Сформулированы стержневые смысловые оси и базовые теоретические основы, которые будут положены в основу дальнейшей работы над проблематикой семиотики культурного ландшафта. Исследованы тематические приложения концепции в области культурной географии, географии искусства, исторической и политической географии.

### **1.2. КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ИЗУЧЕНИЮ ПРОБЛЕМЫ ТРАДИЦИОННОСТИ**

**Тема 1.2.1. Культурное наследие и этносоциальные процессы (Руководитель к.псих.н. Л.П.Щедровицкий)**

В основу данного исследования положен основной предмет теоретико-методологической проработки – «наследническая» деятельность по превращению «наследства» из продуктов и следов жизнедеятельности прошлых эпох в актуальную, «работающую» часть культуры. Осуществлялась выработка понятий, соответствующих стадийным формам трансформации наследства – в наследие, достояние и др. Анализировались различные варианты построения на подобной концептуальной основе теоретических схем культурных процессов и явлений. Особое внимание уделялось соотнесению наследиеведческого понятийного аппарата с культурологическим и социологическим

(трансляция, норма – реализация, традиция). Изучалось влияние культурного наследия на направленность этносоциальных процессов. Выявлена роль фундаментальных духовных значений - тео-этно-национальных ценностей в регулировании межэтнических конфликтов. Разработано понятие «осевой реальности» как основное выражение противопоставления общечеловеческих культурно-цивилизационных ценностей культурно-почвенническому. Результаты по данному исследованию положены в основу сборника «Этнометодология. Вып. 9».

#### **Тема 1.2.2. Сохранение и использование культурно-научного наследия с помощью современных информационных технологий (Руководитель к.псх.н. Л.П.Щедровицкий)**

В рамках данной темы осуществлялись работы по двум направлениям. Во-первых, была продолжена работа по описанию архива Московского методологического кружка. Произведены: оцифровка аудиозаписей (~2ГБ), оцифровка (сканирование) текстов (~10 000 стр., пополнение электронной библиотеки. В рамках второго направления подготовлена первая версия интернет-сайта «Лица», в котором размещены некоторые материалы, относящиеся к истории России времен Первой мировой войны – фотографии и документы из семейных архивов солдат и офицеров русской армии.

### **1.3. ЭКОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ СОХРАНЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ**

#### **Тема 1.3.1. Оценка экологической ситуации и экологический мониторинг культурного и природного наследия в музеях-заповедниках (культурологические, экологические и социальные аспекты) (Руководитель к.б.н. Г.А.Зайцева)**

Исследования данной темы осуществлялись по трем направлениям. В рамках первого направления были продолжены работы по созданию универсальной системы оценки состояния окружающей среды на охраняемых историко-культурных территориях. На территории ряда музеев-заповедников - «Александровская Слобода», «Щелыково», «Бородинское Поле» получены базовые параметры экологического состояния, выявлены факторы экологической опасности, связанные с загрязнением воздушного бассейна, почв в результате негативного воздействия автотранспорта и автодорог. Сделаны выводы об актуальности использования данной информации при разработке природоохранных мероприятий и исследованиях по функциональному зонированию территории музеев-заповедников. Второе направление включало работы по организации и проведению VII научно-практической конференции «Экологические проблемы сохранения и развития музеев-заповедников», на которой обсуждались проблемы организации и ведения экологического мониторинга на особо охраняемых историко-культурных и природных территориях, вопросы управления и сохранения культурных ландшафтов и развития культурно-экологического туризма. Третье направление касалось

оценки антропогенного воздействия на природную среду в музеях-заповедниках России методом биоиндикации. В работе раскрываются возможности применения метода биоиндикации при планировании и сохранении культурного ландшафта, контроле качества окружающей среды на территории музеев-заповедников. Данный материал оформлен в виде рукописи монографии и прошел необходимую экспертизу.

**Тема 1.3.2. Информационно-справочное и научно-методическое обеспечение охраны и использования территорий наследия (Руководитель к.г.н. Ю.Л.Мазуров)**



На основе полученных результатов исследования по данной теме выполнены работы по выпуску очередного Государственного доклада «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году» в Части III. «Влияние экологических факторов на сохранение культурного наследия» (авторы Ю.Л.Мазуров, С.В.Кулинская и др.) и в Части IV. «Особо охраняемые природные территории» - в подразделах «Объекты всемирного наследия» (Н.В.Максаковский) и «Ботанические сады и дендрологические парки» (Ю.Л.Мазуров и

А.А.Пакина). Были проанализированы данные, полученные от субъектов Российской Федерации, о влиянии экологических факторов на недвижимые объекты культурного наследия, окружающую среду музеев-заповедников, национальных парков и других уникальных историко-культурных и природных территорий России, имеющих различный охранный статус. Установлены наиболее распространенные в регионах страны проблемные ситуации в 2001 г., связанные с визуальным загрязнением ландшафтов, экологически нерегламентированной застройкой, реконструкцией памятников и искажением их внешнего вида, осуществляемых без соответствующих лицензий.

**Тема 1.3.3. Научно-методические основы мониторинга культурного наследия в регионах (Руководитель к.г.н. Ю.Л.Мазуров)**

В рамках темы разрабатывались подходы совершенствования экологического мониторинга культурного наследия в Российской Федерации. Обоснована необходимость формирования принципиально новой системы учета экологического состояния объектов культурного наследия, разработки ведомственных нормативов, регламентирующих вопросы ведения и организации экологического мониторинга в регионах. Сформулированы основные позиции по улучшению существующей научно-методической и организационной базы, а именно: повышение ответственности за своевременность получения и достоверность информации по мониторингу на всех уровнях управления культурным наследием, повышение компетентности специалистов, работающих в области охраны наследия, оперативное использование компенсационных процедур за загрязнение окружающей среды в рамках

ныне действующего законодательства об охране природы.

#### **1.4. ПУТИ СОХРАНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ИСТОРИЧЕСКИХ ЛАНДШАФТОВ РОССИИ**

##### **Тема 1.4.1. Культурный ландшафт как объект наследия (Руководитель к.г.н. М.Е.Кулешова)**

Данное исследование направлено на внедрение концепции культурного ландшафта, разработанной в Институте Наследия, в практику охраны культурного и природного наследия, а также в прикладные и теоретические разработки. Результаты исследования – рукопись коллективной монографии «Культурный ландшафт как объект наследия». Научной базой данной монографии послужили результаты 10-летней научно-исследовательской деятельности по изучению, сохранению и управлению культурными ландшафтами. Книга содержит общеметодологическую часть, принципы систематики культурных ландшафтов и алгоритмы описания наиболее характерных их типов, методы и примеры культурно-ландшафтного районирования, рекомендации по управлению культурными ландшафтами на особо охраняемых историко-культурных и природных территориях и опыт разработки различных управленческих документов.

##### **Тема 1.4.2. Информационное обеспечение управления культурными ландшафтами (Руководители: к.г.н. М.Е.Кулешова, зав. сектором С.А.Пчёлкин)**



Культурный ландшафт Кенозерского национального парка. Фото М.Е.Кулешовой

Разработаны предложения по форме представления и описанию сельских культурных ландшафтов как объектов наследия. Модельной территорией для отработки методических подходов был выбран Кенозерский национальный парк. Объектом исследования стали архаичные

крестьянские поселения с прилегающими угодьями, предметом исследования – структура, ключевые элементы и функции крестьянского ландшафта. Подготовлена компьютерная версия представления информации, позволяющая визуализировать исследуемый ландшафт с помощью мультимедийных средств и обеспечивающая использование предоставленной информации в интерактивном режиме. Предпринятое описание культурного ландшафта – начало большой работы по инвентаризации объектов подобного типа, поэтому выбор формата, отработка стиля и формы описания представляют собой определенный методический результат.

#### **2. Теоретические и методические принципы информационного обеспечения в сфере наследия. Создание Российского**

**национального атласа культурного и природного наследия  
(Руководитель д.г.н., проф. Ю.А.Веденин)**

## **2.1. МЕТОДИКА И АВТОРСКАЯ РАЗРАБОТКА КАРТ РОССИЙСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО АТЛАСА КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ**

**Тема 2.1.1. Разработка и создание карты «Всемирное наследие  
России» (Руководитель к.г.н. А.И.Ельчанинов)**

Разработана концепция и создан в красочном исполнении авторский макет компоновки карты объектов культурного и природного наследия России, входящих в Список всемирного наследия ЮНЕСКО. Определены масштаб, содержание, размеры, и другие параметры для данного картографического произведения. Полученные результаты напрямую связаны с проблемой создания географизированной научно-информационной базы данных для 4 тома Национального атласа России «История. Культура». В связи с этим произведена адаптация макета и компоновки карты объектов всемирного наследия, находящихся на территории России, для включения ее в соответствующую унифицированную систему. В результате отработаны исходные позиции для процедуры подготовки карт соответствующего тематического содержания для 4 тома Национального атласа России.

**Тема 2.1.2. Разработка и создание карты уникальной историко-культурной территории в электронной среде (на примере «Культурное и природное наследие Соловецких островов»)  
(Руководитель к.г.н. А.И.Ельчанинов)**

Отработана методика картографирования в электронной среде уникальной историко-культурной территории на примере Соловецких островов. Разработана концепция, содержание, масштаб, компоновка и оформление карты с использованием современных графических электронных технологий. Подготовлены условные обозначения тематического содержания и переведены в систему электронных знаковых комплексов. Разработанная в электронном виде карта может служить моделью для отображения пространственно-временной информации - взаимосвязях историко-культурной, природной и сакральной сред как целостной территориальной системы.

## **2.2. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАНЕНИЯ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ**

**Тема 2.2.1. Ведение информационной базы документации наследия  
(Руководитель к.иск. В.И.Плужников)**



Одно из изображений электронного каталога по православным часовням

Продолжено пополнение тематических баз данных, которые позволяют сформировать электронные архивы документов и обеспечить доступ к ним. На сервере созданы и наполняются каталоги описаний памятников истории и культуры в отдельных областях России: Владимирская – 24 файла, Иркутская – 1, Калужская – 19, Орловская – 10, Рязанская – 13, Смоленская – 11, Тверская – 82. Проведено формирование архивных дел Научно-методического совета по охране памятников культуры

Министерства культуры СССР за 1980-1981 годы. Проведен отбор научно-учетной документации (паспортов) по памятникам Архангельской, Вологодской областей, Республик Карелия и Коми. На базе имеющихся материалов составлен электронный каталог православных часовен с указанием ключевых слов по каждой из них. Всего обработана документация по 120 часовням. Одновременно продолжается формирование базы данных по следующим направлениям: природное наследие, законодательные и нормативные документы, единый каталог по всем фондам Центра документации наследия.

### **Тема 2.2.2. Исследование историко-художественного наследия России (Руководитель к.иск. В.И.Плужников)**

Подготовлены для последующего издания два сборника - «Архив наследия – 2001» и «Архив наследия – 2002». Материалы данных сборников помимо обширной научно-справочной информации по историко-художественному наследию России содержат выводы, корректирующие привычную оценку ряда явлений, которыми занимаются исторические науки. Наряду с классическими видами памятников культуры делается попытка увеличить диапазон понятий, объединяемых словом «наследие». Сохраняется типологическая и хронологическая широта тематики как исходный принцип при подготовке сборников этой серии. В научный обиход введены новые факты и аналитические обобщения.

### **Тема 2.2.3. Исследование этнокультурного наследия (Руководитель Ю.А.Гаврилов)**

Формируется архив публикаций и иллюстративных материалов о жизни этнических и конфессиональных диаспор Российской Федерации. Подготовлена брошюра Ю.А.Гаврилова и А.Г.Шевченко «Ислам и христианство». Выявлены и описаны характерные особенности мировоззрения основных конфессиональных групп российского общества. Содержатся выводы о политических, социально-экономических и культурных предпочтениях, свойственным этим

группам. Исследования по данной теме показали, что культурное своеобразие России в значительной степени определяется особенностями динамичного взаимодействия православного христианства и ислама. На основе реальных фактов доказано, что возрождение духовной жизни в России во многом зависит от эффективности сотрудничества мусульманских и православных религиозных руководителей.

### **3. Историко-культурные и культурно-этнические спектры сохранения национального наследия (Руководитель д.г.н., проф. Ю.А.Веденин)**

#### **3.1. ПУТИ СОХРАНЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ТРАДИЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА РФ**

##### **Тема 3.1.1. Традиционные локальные культуры народов Севера (Руководитель д.б.н. Л.С.Богословская)**

Подготовлено 3 тематических выпуска, посвященных традиционным локальным культурам народов Севера. В них отражены результаты исследований локальных оленеводческих и морских зверобойных культур Чукотского АО, ляпинских, сосьвенских, нижнесосьвенских манси, коми-зырян и русских старожилов Берёзовского района, салымских и новосалымских хантов Нefтеюганского района Ханты-Мансийского АО. Традиционные локальные культуры рассматриваются как важнейшее условие сохранения культурного разнообразия современного мира. Подчеркивается, что эти культуры являются наиболее яркими маркерами структурной, в том числе генетической неоднородности этносов; они отражают существование внутриэтнических подразделений, обособленных по тем или иным характеристикам (субэтноты, этнотерриториальные группы, популяции и т.п.). Выявлены взаимосвязи традиционных локальных культур с культурными, интеллектуальными, религиозными и духовными заимствованиями от соседних этнических групп, стремление народов к формированию своего географического и культурного пространства в виде локальных культурных ландшафтов, отражающих особенности развития истории, бытия, религиозного и духовного мира.

#### **3.2. КОМПЛЕКСНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ АРХЕОЛОГИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ НАРОДОВ РОССИИ**

##### **Тема 3.2.1. Мониторинг археологического наследия и организация особо охраняемых археологических территорий (Руководитель к.и.н. С.В.Гусев)**

Проведены аналитические обобщения состояния памятников археологии регионов России для включения их в Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 году» (подраздел «Археологическое наследие» Части III. «Влияние экологических факторов на сохранение культурного наследия»). Приводятся масштабы разрушения археологического



наследия и их причины в различных регионах России. Отмечается отсутствие должных работ по мониторингу археологического наследия в районах крайнего Севера и Арктики, Республики Якутия, Хабаровской и Амурской областях. Особую озабоченность вызывают отсутствие сведений о разрушении памятников археологии в г. Санкт-Петербурге, Ленинградской и Московской областях. Даются рекомендации по изменению существующей ситуации путем включения земель историко-культурного назначения в состав Земельного кадастра России и заключения охранных договоров с землепользователями.

### **Тема 3.2.2. Археологическое наследие народов Берингова пролива (Чукотка) (Руководитель к.и.н. С.В.Гусев)**



Исследование очага на стоянке Найван.  
Фото С.В.Гусева

В рамках темы продолжались археологические исследования на территории Провиденского района (Чукотский АО). Обследован культурный слой раннеголоценовой стоянки Найван, продолжены работы по мониторингу ранее выявленных археологических памятников, открыты новые памятники. Внесены

коррективы в методику

раскопок памятников Северной Азии, относящихся к стоянкам каменного века и расположенных на песчаных грунтах. На их основе были подвергнуты первичному осмотру и археологическому обследованию такие важные археологические конструкции как очаги. Одновременно изучены найденные там же артефакты (около 3000 единиц). Получены новые данные о времени освоения человеком и особенностях природопользования береговой зоны в Беринговом заливе. Предлагается рассматривать данный памятник археологии как опорный объект для изучения истории Берингии и всей Северной Пацифики в раннем голоцене.

### **Тема 3.2.3. Комплексное изучение культуры адыгов в средние века (плавни Кубани, Тамань, предгорья) (Руководитель к.и.н. И.В.Волков)**

Были исследованы различные аспекты комплексного изучения культуры адыгов, и в этой связи истории картографии, опыта картографирования Юга России. Особое внимание было уделено анализу картографических источников. На основании анализа данных карт 17-18 вв. с привлечением словесных географических произведений, археологических материалов и данных этнографии Поволжья установлено, где именно мог быть основан город Царицын, а главное – разобраны многие неверные положения, утвердившиеся в литературе. Рассмотрен один из видов керамической продукции, распространенный в золотоордынских городах и на сопредельных территориях на предмет эффективного метода датировки “бедных” археологических памятников золотоордынского времени. Исследовалась проблема интерпретации



редких типов монет, связанная с задачей определения места и времени чеканки последних. Предложены пути решения этой проблемы на имеющихся уже сейчас материалах.

### **3.3. ЖИВАЯ КУЛЬТУРА И КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ**

#### **3.3.1. Аудиовизуальные средства фиксации живой традиционной культуры (Руководитель зав. сектором Е.Д.Андреева)**



Фрагмент работы Салехардского фестиваля в рамках Международного Кочующего Северного кинофестиваля и III Российского Фестиваля Антропологических фильмов «Салехард 2002 г.».

Результатом данной работы явились аналитические обобщения явлений живой традиционной культуры на базе презентаций V международного семинара «Традиционная культура в аудиовизуальных фиксациях: от полевой записи к художественному фильму» в рамках

#### **3.3.2. Живая традиционная культура как неотъемлемая часть культурного ландшафта региона (Руководитель зав. сектором Е.Д.Андреева)**

По данной теме представлены материалы, раскрывающие проблему изучения живой традиционной культуры как неперенной составляющей любого культурного ландшафта. Сформулированы теоретические подходы взаимосвязи системы образных представлений и «конструирования» культурных ландшафтов с учетом их дальнейшей процессуальности и изменчивости. Дается оценка живой традиционной культуры с точки зрения реального культурного ресурса по отношению к формированию мифопоэтического образа культурного ландшафта. Раскрываются неразрывность отражения представлений о конкретном наборе действующих культурных практик и их структуре в конкретном культурном пространстве.

#### **3.3.3. Организационно-методические проблемы использования наследия в обучении учащихся средствами краеведения (Руководитель к.и.н. В.Е.Туманов)**

Была исследован опыт использования тематических направлений краеведения и наследиеведения в системе основного и дополнительного образования школьников. Приводятся результаты изучения организации и методики исторического, экологического и музееведческого образования и воспитания детей и подростков на базе приобщения

учащихся к ценностям историко-культурного и природного наследия своего края. Дается подробный анализ каждого из тематических направлений и выявляются возможности приобретения на их основе новых знаний для детей школьного возраста. Особое внимание уделялось организационно-методическому аспекту взаимодействия представителей органов культуры и образования, их целенаправленному участию в реализации государственных функций по выявлению и охране культурного и природного наследия.

### **3.4. КОМПЛЕКСНОЕ ИЗУЧЕНИЕ ВОЕННО-ИСТОРИЧЕСКОГО НАСЛЕДИЯ**

#### **Тема 3.4.1. История развития военной культуры России (середина XIX в. - до конца правления Николая II) (Руководитель к.и.н. А.Б.Григорьев)**

Отчет представляет собой главы монографии, продолжающие исследования истории военной культуры России. Отмечено, что в начале второй половины XIX в. среди необходимых государственных реформ, проводившихся в России при императоре Александре II, важнейшее место занимала военная реформа, вызванная к жизни отменой крепостного права и стремлением правительства преодолеть отсталость существовавшей военной системы, выявившейся в ходе Крымской войны (1853-1856 гг.), необходимостью дальнейшего развития военной техники и сокращения военных расходов государства. Дается анализ военной реформы 1860-1870 гг., в том числе реформы военного образования, разработанной и осуществленной военным министром Д.А.Милютиным. Приводится характеристика особенностей военно-исторического развития государства при императоре Александре III и как следствие – поражение в русско-японской войне. Отмечается общий подъем последующего развития военной культуры вплоть до революционных событий 1917 г.

#### **Тема 3.4.2. Деятели отечественной военной культуры (начало XIX в. – до 1917 г.) (Руководитель к.и.н. А.Б.Григорьев)**

В рамках темы была продолжена работа по выявлению и каталогизации персоналий - деятелей отечественной военной культуры. Данный этап охватывает период от начала XIX в. до 1917 г. В работе представлены персоналии более 150 лиц, чья деятельность была связана с военной культурой России. Материал оформлен в виде картотеки-справочника и подготовлен для издания.

#### **Тема 3.4.3. Историческая хроника развития военной культуры России (862-1990 гг.) (Руководитель к.и.н. А.Б.Григорьев)**

В рамках данной темы осуществлена попытка представить общий хронологический свод отечественных военно-исторических событий, начиная с середины IX века. В работе приводится перечень более 400 единиц соответствующей информации, относящейся к различным периодам военно-исторического развития государства. Материалы оформлены в виде картотеки-справочника.

#### **Тема 3.4.4. Культурологические аспекты формирования личности в русском военно-морском флоте России (Руководитель к.и.н. А.Б.Григорьев)**

В рамках темы продолжено исследование культурологических аспектов формирования и развития личности в русском военно-морском флоте, в т.ч. факторов, влияющих на формирование служащих на флоте, их культурно-нравственного облика: обычаи, традиции и законы, моральные принципы, получившие распространение на военно-морском флоте.

#### **4. Научные основы формирования региональных программ сохранения и использования наследия (Руководитель к.э.н. П.М.Шульгин)**

##### **4.1. ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА К СОХРАНЕНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ КУЛЬТУРНОГО И ПРИРОДНОГО НАСЛЕДИЯ**

##### **Тема 4.1.1. Разработка предложений по перечню историко-культурных территорий России (по субъектам федерации) (Руководитель к.г.н. И.П.Чалая)**

Работа продолжает исследования по составлению перечня историко-культурных и природных территорий для различных регионов Российской Федерации, начатые в 1993 году. Были подробно рассмотрены: Красноярский край, Самарская и Саратовская области, Ямало-Ненецкий и Эвенкийский автономные округа. Проведен анализ сети памятников истории и культуры, памятников природы и совокупности особо охраняемых природных территорий, исторически сложившейся поселенческой структуры, локализации исторических мест и других объектов наследия по каждому из субъектов федерации. Составлен список историко-культурных территорий и дана подробная характеристика наследия для каждой из выделенных территорий. Подобная работа может быть использована как основа для перспективной стратегии в сфере сохранения историко-культурного наследия и культурной политики в целом.

##### **Тема 4.1.2. Научно-методические подходы к сохранению центров малых исторических городов (на примере Тотьмы и Берёзово) (Руководитель к.э.н. П.М.Шульгин)**



Тотемское барокко.  
Храм входа Господня  
в Иерусалим (1774-1790 гг.)

выделенной территории. Определены концептуальные положения перспективного развития музеев-заповедников, в т.ч. музейного комплекса, задачи сохранения традиционной культуры, исторического природопользования, научно-просветительской, туристско-экскурсионной и природоохранной деятельности.

В рамках темы проведены исследования по выявлению историко-культурного и природного наследия исторических поселений Тотмы (Вологодская область) и Берёзово (Ханты-Мансийский автономный округ). Предлагаются пути сохранения и использования совокупности объектов наследия в рамках создания на территории Тотмы и Берёзово музеев-заповедников. Раскрываются социальные и экономические аспекты организации данной формы сохранения наследия. Дается подробная характеристика историко-культурного и природного потенциала, намечены границы проектируемых музеев-заповедников, проведено ландшафтное районирование

## **4.2. ПРИНЦИПЫ ВЫДЕЛЕНИЯ, ОРГАНИЗАЦИИ И УПРАВЛЕНИЯ ОСОБО ЦЕННЫМИ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНЫМИ И ПРИРОДНЫМИ ТЕРРИТОРИЯМИ**

### **Тема 4.2.1. Разработка концепции управления всемирным природным наследием в России (Руководитель к.г.н. Ю.Л.Мазуров)**

Продолжены исследования, посвященные проблемам формирования и сохранения объектов Всемирного наследия. Основной акцент сделан на изучении объектов природного и культурного наследия (mix property), представляющих собой пространственные сочетания природных и историко-культурных достопримечательностей. Приводится краткая характеристика зарубежных объектов, отнесенных ко Всемирному природному и культурному наследию, как существующего прецедента мирового опыта в данном направлении (всего по состоянию на 1.07.2002 г. 23 объекта). Выявлены особенности некоторых российских объектов, перспективных с точки зрения присвоения им статуса Всемирного природного и культурного наследия. Составлена соответствующая картосхема с нанесением перспективных объектов Всемирного природного и культурного наследия в России.

## **5. Комплексное изучение историко-культурной и природной среды на территории России (Руководитель д.и.н. П.В.Боярский)**

### **5.1. КОМПЛЕКСНЫЕ ЭКСПЕДИЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЙ И ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ АРКТИКИ И КРАЙНЕГО СЕВЕРА**

#### **Тема 5.1.1. Комплексные исследования культурного и природного**

**наследия Арктики (полевые исследования на архипелаге Новая Земля, на острове Вайгач, в районе Пустозерска и в Большеземельской тундре) (Руководитель д.и.н. П.В.Боярский)**

В рамках темы продолжены комплексные экспедиционные исследования материковой части Арктики, в частности Приморского района Архангельской области: участок Зимнего берега Белого моря от с. Верхняя Золотица до деревни Инцы Мезенского района. Были проведены работы по изучению географических, археологических, этнографических, орнитологических и социальных особенностей данной территории. Приводятся аналогии данных ландшафтов с береговыми ландшафтами особой ценности в Западной Европе. Выявлены особенности охотничьих промыслов местного населения, отмечаются особенности природопользования, связанные с рыболовством и зверобойным промыслом поморов. Зафиксированы колонии полярных крачек, уникальных для этого района Белого моря, которые могут быть квалифицированы в качестве территорий международного значения. Выявлены и изучены новые, ранее не известные памятники археологии, относящиеся к эпохе мезолита, неолита, раннего металла, позднего средневековья, XIX - начала XX вв.

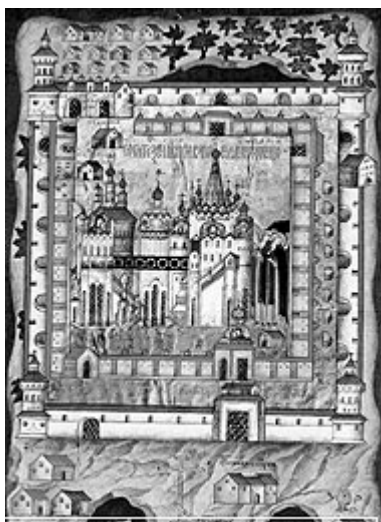
**Тема 5.1.2. Свод святилищ и сакральных мест коренных народов Севера (остров Вайгач, Земля Франца Иосифа) (Руководитель д.и.н. П.В.Боярский)**

Продолжена работа по составлению рукописи свода святилищ и сакральных мест коренных народов Севера. Были собраны новые исторические и фондовые материалы. Выполнены иллюстрации различных сакральных объектов и предметов.

**Тема 5.1.3. Культурное и природное наследие Арктики: остров Вайгач (Руководители: д.и.н. П.В.Боярский, зав. сектором В.П.Столяров)**

Данная работа включала компоновку материалов по второй книге монографии «Остров Вайгач. Культурное и природное наследие. История, Археология, Природа». Отработаны новые материалы по истории острова. Продолжалась обработка результатов проведенных ранее морских арктических комплексных экспедиций (социологические обследования коренного населения Вайгача и Большеземельской тундры, археологические исследования и изучение природы острова). Проведено научное редактирование, подбор и обработка иллюстраций (их насчитывается более 200), планов, схем.

**Тема 5.1.4. Исследования культурного и природного наследия Соловецкого архипелага (Руководители: д.и.н. П.В.Боярский, зав. сектором В.П.Столяров)**



Обитель преподобных  
Соловецких Чудотворцев.  
Книжная миниатюра 1623 г.

В рамках темы основной упор делался на адаптации имеющейся информации по культурному и природному наследию Соловецкого архипелага для ее картографического изображения. Обобщены полевые и источниковедческие материалы, произведены уточнения и дополнения в размещении историко-культурных объектов: археологии, монастырской культуры, периода Соловецкого лагеря особого назначения. В содержание карты включены наиболее ценные культурные и природные ландшафты, угодья, крупные гидротехнические системы. Проведена координация, корректировка и уточнение контуров, легенды карты. Разработаны окончательная компоновка и дизайн карты «Культурное и природное наследие Соловецкого архипелага».

## **6. Разработка правовых, экономических и технологических механизмов сохранения объектов наследия (Руководитель к.э.н. П.М.Шульгин)**

### **6.1. СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЙ ПОДХОД К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ОБЪЕКТОВ НАСЛЕДИЯ В СФЕРЕ РЕАКРЕАЦИИ И ТУРИЗМА**

#### **Тема 6.1.1. Научно-методические основы развития системы маршрутов культурного туризма в регионах Российской Федерации (Руководитель к.г.н. Ю.С.Путрик)**

Проведена комплексная оценка туристского потенциала и маркетинговый анализ действующих и разработанных туристских маршрутов на территории Центрального, Северо-Западного и Поволжского регионов европейской части России. Отмечены однотипность тематических направлений маршрутов, их продолжительности, ограниченность использования природного, фестивального, ярмарочного туристского потенциала. Выявлены факторы, оказывающие отрицательное влияние на развитие туризма. Отмечено, что при формировании новой системы туристских маршрутов должны учитываться особенности конъюнктуры мирового туризма, использоваться весь спектр историко-культурного и рекреационного потенциала рассматриваемых территорий. Сформулированы предложения по развитию взаимосвязанной сети туристских маршрутов, связывающих Москву с соседними регионами. Полученные результаты положены в основу составления рекомендаций по планированию развития туристской структуры на территориях с

высокой концентрацией объектов наследия. Особо отмечены возможности вовлечения на качественно новом уровне в туристские маршруты центры и регионы, имеющие «Программы туристского развития».

#### **Тема 6.1.2. Тенденции формирования инвестиционных проектов для объектов туристской сферы в центрах культурного туризма (Руководитель к.г.н. Ю.С.Путрик)**

В работе исследуется опыт внедрения туристских технологий и программ в практику работы учреждений культуры. Анализируются формы и методы привлечения инвестиций для туристского освоения, распространенные в зарубежной и отечественной практике использования объектов наследия. Отмечается необходимость разработки специальной Программы туристского развития как одного из рычагов привлечения инвестиций в туристскую сферу. Даются предложения по составлению данного документа, формулируются общие требования к его содержанию. Отмечается, что основным условием эффективности работы Программы туристского развития является включение ее в процесс инвестиционного продвижения. На этой основе предлагается комплекс мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности объектов инфраструктуры на примере туристских центров - города Углича и Углического муниципального округа, а также крупного перспективного туристского центра – города Казани.

### **6.2. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ЗЕМЕЛЬ ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОГО НАЗНАЧЕНИЯ**

#### **Тема 6.2.1. Разработка системы выделения, описания и регистрации земель историко-культурного назначения и включение их в состав земельного кадастра России (Руководитель к.и.н. С.В.Гусев)**

Работа направлена на совершенствование системы учета и регистрации земель историко-культурного назначения при включении их в Земельный кадастр России. Отмечается, что внедрение ее результатов в практику соответствующих региональных органов, повысит эффективность государственного контроля за использованием культурного наследия. Проведенный анализ позволил выявить пять возможных вариантов внесения сведений о землях историко-культурного назначения и земельных участках, в границах которых находятся объекты культурного наследия, в состав земельного кадастра. Предложена структура и порядок заполнения полей учетной формы для включения в Государственный земельный кадастр сведений о границах и режимах содержания территории объекта культурного наследия (памятника истории и культуры) и зон его охраны. Данная процедура отработана на объектах культурного наследия Дмитровского района Московской области.

### **6.3. ИССЛЕДОВАНИЕ ИСТОРИЧЕСКИХ И ТРАДИЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ОСНОВЕ ПРИРОДНЫХ МАТЕРИАЛОВ**

**Тема 6.3.1. Комплексные исследования полиэтнического погребального текстиля из захоронений X-XI веков в Гнездово (Смоленская область) (Руководитель к.и.н. О.В.Орфинская)**



Фото №3; Фрагмент №1; Образец №1  
Основное полотно  
(изнаночная сторона)  
Шерстяная ткань  
полотняного переплетения



Фото №3; Фрагмент №1; Образец №1  
Основное полотно  
(лицевая сторона)  
Шерстяная ткань  
полотняного переплетения

Проведено экспериментальное исследование археологического текстиля X-XI веков из погребений Гнездовского могильника Смоленской области. Предварительно была разработана теоретическая часть, посвященная методическим проблемам исследования археологического текстиля и его терминологии, в соответствии с международными стандартами. Были изучены образцы материалов из двух мужских погребений. Получены конкретные результаты по видам материалов, использованных при погребении, выявлены природа текстильных волокон и изделий, технология прядения и ткачества. Проведенное исследование позволило обосновать реконструкцию погребального обряда в конкретном погребении, существенно уточнить археологические данные, полученные в полевых условиях.

**Тема 6.3.2. Органические хроматические материалы в искусстве (на основе природных красителей) (Руководитель к.б.н. В.П.Голиков)**

В работе изложены результаты многолетнего опыта исследования органических хроматических материалов в различных памятниках



искусства и культуры. Даются обобщенные данные по классификации источников красильного сырья, их происхождение, характеристики по виду, цветовым особенностям, химическому составу, ареалу распространения. Приведены структурные химические формулы для всех природных красителей, описаны процессы получения красителей из источников природного сырья. Дается подробный обзор основных химических классов красителей, применяемых для создания памятников искусства. Подробно раскрываются технологические аспекты создания органических хроматических материалов на основе природных органических красителей растительного и животного происхождения и их применение в различных произведениях искусства.

**Тема 6.3.3. Комплексное исследование модельных цветных протеиновых лаков на основе орсеина (Руководитель к.х.н. З.Ф.Жарикова)**

В рамках темы продолжена работа по исследованию цветных протеиновых лаков, особенностей технологии их приготовления. В этом году решалась задача изучения свойств модельных лаков на основе коллагена и красного природного красителя орсеина. Были изучены 87 моделей орсеиновых лаков. Проведенные исследования позволили определить оптимальные значения технологических факторов, при которых можно получить пленки лаков высшего качества. Выявлена тесная связь между технологическими и художественными особенностями материалов, возможности применения результатов моделирования цветных протеиновых лаков для осмысления семантических характеристик живописи и предметов прикладного искусства.

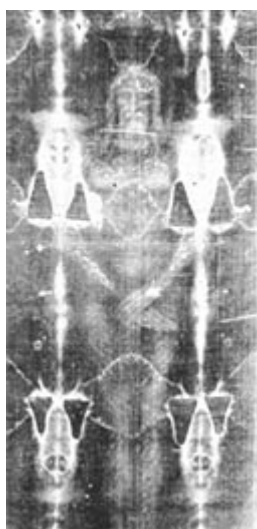
**Тема 6.3.4. Анализ материалов и технологий русской иконописи «переходного периода» - второй половины XVII – XVIII веков (Руководитель к.б.н. В.П.Голиков)**

Были осуществлены исследования авторского произведения живописи в рамках проекта «Колористическая революция в русской иконе второй половины XVII века». Было проведено детальное комплексное экспериментальное изучение картины на холсте «Девы разумные и девы неразумные». Проведен анализ микропроб холста, грунтов, красочных, металлизированных, лаковых, лессировочных и покровных слоев картины, в том числе относящиеся к более позднему поновлению. В работе были детально изучены стратиграфические системы для различных сюжетных и колористических деталей живописи картины, а также набор материалов в каждом слое этих систем. Было сделано заключение о многообразии авторских материалов и технологических приемов, использованных мастером в этой картине. Делаются выводы о времени создания исследуемого произведения живописи, причин разрушения живописи.

**Тема 6.3.5. Интерпретация результатов комплексных исследований центральной группы памятников архитектуры Московского Кремля (Руководитель О.Н.Постникова)**

В рамках темы проведены комплексные исследования декоративного убранства архитектурных памятников Московского Кремля. Основное внимание уделялось цветовым характеристикам фасадов Грановитой палаты, церкви Двенадцати апостолов и Патриаршего дворца. Проведен микрохимический и микроскопический анализ образцов, отобранных с фасадов названных построек, а также анализ информации, содержащийся в литературных и других источниках. Исследована стратиграфия образцов отделочных материалов, установлена природа и состав пигментов красок. Делаются выводы, что в различные периоды существования памятника фасады имели различные цветовые решения, в том числе полихромную отделку.

#### **Тема 6.3.6. Методические проблемы хронологической диагностики материальных объектов из органических материалов (на примере исследования Туринской плащаницы) (Руководитель А.А.Иванов)**



Изображение  
Туринской плащаницы

Работа посвящена хронологической диагностике органических материалов в памятниках искусства. В качестве объекта исследования выбрана Туринская плащаница - одна из величайших святынь христианства и один из важнейших памятников мировой культуры. Дается хронологическая интерпретация данных радиоуглеродного исследования ткани плащаницы, полученных в 1988 г., искажающих возраст плащаницы. Делается попытка проанализировать потенциально возможные "молодые" углеродсодержащие органические и неорганические соединения, способные инкорпорироваться в ткань плащаницы и тем самым "омолодить" ее возраст при радиоуглеродном датировании.

Приводятся различные факторы, способные изменить содержание  $C^{14}$  в материалах памятника, что в свою очередь влияет на корректность и объективность оценки возраста материальных объектов на основе радиоуглеродного метода.

### **6.4. НАУЧНЫЕ ОСНОВЫ КОМПЛЕКСНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ ОБЪЕКТОВ НАСЛЕДИЯ**

#### **Тема 6.4.1. Методические принципы сочетания стилистического анализа с технологическими исследованиями в процессе музейной экспертизы русской и западно-европейской живописи из собраний Кировского и Саратовского художественных музеев (Руководитель Т.В.Максимова)**

В рамках темы проведены комплексные исследования произведений живописи Саратовского художественного музея имени А.И.Радищева и Кировского художественного музея имени Васнецовых. Объектами исследования явились 13 картин, предположительно относящихся к фламандской школе XV- XVII веков. На данном материале отработана

методика исследования микроструктуры фламандской живописи, систематизированы литературные данные по технике фламандской живописи соответствующего периода. Картина «Младенец Христос и Иоанн Креститель» (автор Рубенс?) переведена в разряд копий XVIII предположительно испанской школы. При изучении этюдов Левитана и картин Ф. Васильева разработана методика выявления характерных приемов творческого метода художников. Показано, что использование технологической экспертизы в исследованиях живописи повышает качество атрибуции в музейной и реставрационной практике.

**Тема 6.4.2. Историческое материаловедение в проблеме комплексной экспертизы объектов наследия (на примере изучения строительных и декоративных материалов центральных сооружений Московского Кремля) (Руководители: д.х.н. М.Г.Безруков, к.х.н. В.Н.Ярош)**

Осуществлены исследования белокаменных и керамических архитектурных деталей из фондов музеев Московского Кремля. Проанализированы материалы и микроструктура 12 деталей, определена сырьевая база и особенности производственной технологии. Разработана система технических экспертных признаков для атрибуции строительной керамики по хронологическому признаку. Изучены детали декора белокаменного портала Святых Сеней Грановитой Палаты. Проведен анализ микроструктуры белого камня и послойной структуры обмазок и покрасок. Уточнена хронология реконструкционных доделок в этом памятнике архитектуры. Осуществлено комплексное исследование материалов и структуры живописи двух икон: «Распятие» и «Богоматерь Днепровская». Произведена их датировка.

**Тема 6.4.3. Новые материалы для расчистки, консервации и реставрации объектов наследия (Руководители: д.х.н. М.Г.Безруков, к.х.н. В.Н.Ярош)**

В рамках темы проведены испытания очистительных составов с неионогенными поверхностно-активными веществами (ПАВ) отечественного производства - корил, канол - на памятниках темперной станковой живописи XVIII-XX веков. Опытным путём установлена целесообразность применения обоих составов для удаления потемневшего покрытия, масляных, темперных записей, плотных поверхностных загрязнений. Определены наиболее эффективные концентрации ПАВ и совместимость с органическими растворителями их воздействие на материалы живописи и на организм человека. Проведена работа по моделированию рецептур жёлтых декоративных лаков, имитирующих позолоту на металлизированных фрагментах живописи, на основе природных и синтетических органических красителей, с использованием в качестве плёнкообразователя — гуммиарабика и различных комплексообразователей, с последующим старением плёнок лаков. Выработаны оптимальные методики нанесения декоративных лаков на живописную поверхность икон.

**Обеспечение деятельности Федерального научно-методического совета по сохранению культурного наследия Министерства**

## **культуры Российской Федерации (Руководитель к.и.н. С.З.Чернов)**

Работа сектора, возглавляемого С.З.Черновым, была связана с информационно-аналитическим обеспечением деятельности секций ФНМС: «Историко-культурные заповедные территории», «Исторические города», «Археологическое наследие», «Памятники архитектуры», «Монументальное и декоративно-прикладное искусство», «Государственный учет памятников истории и культуры и экономико-правовое обеспечение сохранения наследия». Были подготовлены пленарные заседания Федерального научно-методического совета, посвященные обсуждению нового федерального закона «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ», реставрации и приспособления комплекса Константиновского дворца в Стрельне, в т.ч. выездное заседание (Санкт-Петербург), генплана Вологды, рассмотрению методических и правовых проблем сохранения церкви Троицы в Никитниках (Москва), проблемам охраны памятников в Нижнем Новгороде (выездное заседание президиума). Достигнут важный эффект в принятии решений, основанный на тесной координации в деятельности секций. Совместные решения были выработаны по проблемам:

- реставрации памятников деревянного зодчества и сохранению ценных историко-ландшафтных объектов в музее-заповеднике «Коломенское» (г. Москва);
- консервации крепостных стен в Изборске и концепции воссоздания храмов Довмонта города во Пскове (Псковская область);
- сохранения памятников Новгорода (эскизные проекты реставрации церкви Успения на Волотовом поле и завершения церкви Никиты Мученика, проект противоаварийных мероприятий по церкви Петра и Павла в Сильнице);
- сохранения памятников Дмитрова (Успенский собор) (Московская область);
- проекта охранной зоны и музейной экспозиции заповедного района «Сунгирь» (Владимирская область);
- рецензирования проектов по Клопцкому монастырю и церкви Мины в Старой Русе (Новгородская область);
- охранной зоны г. Бежецка (Терская область);
- работ по вертикальной планировке на объектах историко-архитектурного наследия в Троице-Сергиевой лавре (Московская область);
- проектов зон охраны недвижимых памятников истории и культуры и их корректировок: Благовещенского монастыря (г. Киржач Владимирской области), «Исток реки Волги» (Тверская область), городов Ульяновска, Хабаровска, Воронежа;
- совершенствования методики проектирования Зон охраны и земельного кадастру;
- разработки проекта «Положения о землях историко-культурного назначения».

## **Внеплановые исследования**

В 2002 г. Институт Наследия проводил внеплановые научные исследования в различных районах Российской Федерации в рамках договоров, заключенных с местными администрациями, органами управления культуры и охраны памятников, различными учреждениями культуры, а также - по линии сотрудничества или шефской помощи. Тематика подобных работ охватывала широкий круг проблем: от разработки концептуальных материалов по сохранению и использованию национального наследия исторических городов, историко-культурных и природных территорий в регионах до подготовки отзывов и экспертных заключений на уже разработанные проекты и оказания практической помощи конкретным организациям.

В круг рассматриваемых проблем входили вопросы выявления объектов культурного и природного наследия, их описание и постановка на государственную охрану, разработка документации по организации зон охраны, определение основных направлений деятельности по сохранению наследия и комплексной увязки этой сферы с программами социального и экономического развития региона. Особое внимание уделялось экономическим и правовым проблемам сохранения наследия, в том числе подготовке документов по статусу учреждений или охраняемых территорий, определению режимов их деятельности, разработке проектов постановлений, определяющих принципы взаимоотношений с местными или федеральными органами управления. Проводились конкретные экономические расчеты перспективных программ сохранения наследия, обоснования и расчеты по развитию туристской деятельности, традиционных форм природопользования, по использованию исторических и традиционных технологий, атрибуции и датировки предметов музейных коллекций, разработки и внедрения программ экомониторинга культурного и природного наследия. Одновременно специалистами Института в более чем 30 субъектах федерации оказывалась научно-методическая и практическая помощь региональным органам культуры и местного управления, конкретным научным группам или учреждениям культуры.

В 2002 году в Институте выполнялись более 40 проектов, имеющих финансовую поддержку Российского Фонда Фундаментальных исследований (РФФИ), Российского Гуманитарного Научного Фонда (РГНФ) и других российских и иностранных фондов и организаций. Ниже приводится перечень важнейших из них.

#### **Важнейшие региональные проекты и программы:**

- Визуализация культурного ландшафта Кенозерского национального парка с применением компьютерных технологий (российско-норвежский проект). Выработаны общие позиции компьютерного описания пространственных объектов культурного и природного наследия на примере Кенозерского национального парка (Архангельская область);
- Разработка городской целевой комплексной программы «Культура Москвы (2002-2004)»;
- Концепция сохранения и использования историко-культурного наследия города Сарапула (Удмуртская Республика);

- Разработка плана перспективного развития Ростова Великого (Ярославская область);
- Комплексная программа социально-экономического развития исторического города Тобольска (Тюменская область);
- Комплексная региональная программа сохранения и использования историко-культурного и природного наследия Исторического города Ишима и его окружения. Второй этап (Тюменская область);

- Подготовка научно-справочной карты культурного и природного наследия Шатурского района. (Московская область);
- Авторский макет карты духовного и культурного наследия Приволжского федерального округа для атласа



Открытие памятника  
Коньку-горбунку в Ишиме

- Приволжского федерального округа (масштаб 1:4 800 000) и макет карты для электронной версии атласа (масштаб 1:2 000 000);
- Программа туристского развития Городецкого района (Нижегородская область);
- Концепция музеефикации археологического комплекса «Барсовой горы» (Сургутский район, Ханты-Мансийского автономный округ);
- Предложения по концепции и организации «Музея реки Оби» в городе Нефтеюганске (Ханты-Мансийский автономный округ);
- Обоснование создания мемориального комплекса в поселке Берёзово на месте скважины Р-1 (Ханты-Мансийский автономный округ);
- Разработка компьютерной программы для моделирования культурного ландшафта Государственного Бородинского военно-исторического музея-заповедника (Московская область);
- Мероприятия по сохранению историко-культурного и природного наследия музея-заповедника «Ирендык» (Республика Башкортостан);

- Концепция развития Елабужского государственного историко-архитектурного и художественного музея-заповедника (Республика Татарстан);
- Компьютерная программа моделирования культурного ландшафта



Дом Марины Цветаевой  
в Елабуге

- Кенозерского национального парка (Архангельская область);
- Создание интернет-представительства государственного мемориального и природного музея-заповедника И.С.Тургенева «Спасское-Лутовиново» (Орловская область);
- Концепция комплексного развития Государственного историко-культурного и природного музея-заповедника «Томская писаница» (Кемеровская область);
- Программа комплексного развития Государственного мемориального и природного музея-заповедника И.С.Тургенева «Спасское-Лутовиново» (Орловская область);
- Программа комплексного развития Государственного Лермонтовский музей-заповедник «Тарханы» (Пензенская область);
- Программа комплексного развития Государственного военно-исторического и природного музея-заповедника «Куликово поле» (Тульская область);
- План управления Соловецким историко-культурным и природным комплексом (Архангельская область);
- Система мероприятий Программы развития Государственного исторического заповедника «Горки Ленинские» (Московская область);
- Концепция развития Тюменского областного краеведческого музея (город Тюмень);
- «Девственная природа тундры». Подготовка и проведение международной экологической экспедиции на Таймыр, июнь-июль 2002 г. с участием ученых из России, Голландии, Финляндии и Южной Африки. Подобные работы, проводимые в различных регионах России, в том числе на известнейших объектах культурного и природного наследия не только Российской Федерации, но и входящих в Список Всемирного наследия ЮНЕСКО, позволяют совершенствовать научно-исследовательскую базу Института, постоянно находиться в кругу сложных современных проблем, связанных с сохранением национального наследия.

#### **Важнейшие инновационные проекты:**

- «Методологические и теоретические основы изучения, охраны и использования объектов культурного и природного наследия». Программа «Ведущие научные школы» . Осуществляются фундаментальные исследования в области сохранения культурного и природного наследия, формируются теоретические и методологические предпосылки выделения новой отрасли знания;
- Историко-культурные территории в России. Теоретико-методологические основы сохранения, управления, и изучения реального опыта. Рассматривается комплексный подход к выделению и сохранению национального наследия России в региональном разрезе;
- Разработка и редакция концепции тома «История. Культура и национальное наследие» Национального атласа России. Сформулированы концепция, программа, список карт, общие

параметры картографических разработок для данного тома Национального атласа России;

- Современная региональная идентичность в Европейской России. Получены представления по проблеме региональной самоидентификации, «ландшафтизации» регионов как специфическом осмыслении себя в культурном пространстве;
- Методика выявления, изучения, мониторинга и использования культурного и природного наследия Арктики. Проект претендует на аналитические обобщения многолетних экспедиционных исследований и выработки методических подходов изучения Арктических территорий;
- Теоретические и практические основы комплексного изучения и использования историко-культурной и природной среды Севера. Произведены аналитические обобщения результатов полевых экспедиций, архивного фонда, связанных с изучением материковой и островной части Российского Севера;
- Подготовка к изданию архива о. Павла Флоренского, связанного с его пребыванием в ссылке. Исследования и комментарии в 2-х томах. Обобщены архивные материалы, даются новые научно-значимые исторические сведения пребывания священника Павла Флоренского в заключении в Соловецком лагере особого назначения;
- «Колористическая революция» в русской иконе второй половины XVII века (сравнительное исследование русских и белорусских икон XVI-XVII вв.). Проект направлен на осмысление роли технологических факторов в развитии иконописи;
- Популяризация знаний о средневековой картографии и мониторинг культурного и природного наследия. Представлены новые аспекты картографического изучения объектов наследия;
- Традиционное промысловое хозяйство поморов Зимнего берега Белого моря на рубеже XXI века. Приводятся результаты исследования особенностей традиционного природопользования старожильского населения данной территории в его историческом развитии;
- Керамика в архитектуре Московского Кремля XV – начало XVII вв. В рамках совместного проекта с Государственным научно-исследовательским институтом реставрации исследуется художественный феномен комплекса уникальных памятников архитектуры. Представляет собой материаловедческое исследование для решения историко-архитектурных задач.

### **Научно-организационные мероприятия**

1. Общероссийская научно-практическая конференция «Сохранение





Участники форума «Ялutorовские культурные инициативы» за работой

2. историко-культурных территорий в России». Москва, Бородино, Владимир, Суздаль, 3-6 декабря. Конференция посвящена 10-летию Института. Впервые совместно с представителями

более чем из 40 регионов рассматривались научные и организационные аспекты выявления и сохранения наследия в разных типах историко-культурных территорий России.

3. Форум представителей малых исторических городов и мест Урало-Сибирского региона «Ялutorовские культурные инициативы» (семинар-тренинг). Ялutorовск, 12–16 мая. Осуществлялось знакомство представителей администрации, руководителей учреждений культуры исторических городов с культурными инициативами города Ялutorовска, разработанными на основе «Комплексной программы сохранения и использования историко-культурного и природного наследия исторического города Ялutorовска и его окружения».
4. VII Всероссийская научная конференция Экологические проблемы сохранения исторического и культурного наследия. Бородино, 18-21 ноября. Обсуждались проблемы организации и ведения экологического мониторинга на территориях музеев-заповедников, национальных парков, управления и сохранения культурных ландшафтов, развитие культурно-экологического туризма на особо охраняемых территориях.

5.



Выездное заседание участников Салехардского семинара

6. Международный семинар «Традиционная культура в аудиовизуальных фиксациях: от полевой записи к художественному фильму». Салехард, 30 августа – 5 сентября. Семинар

проходил в рамках программы третьего фестиваля антропологических фильмов, знакомящей с традиционной культурой и наследием коренных народов Севера.

7. Юбилейная научно-практическая конференция «Русская усадьба

как явление отечественной и мировой культуры». Москва, 27-29 мая. Подведены десятилетние итоги научного осмысления феномена русской усадьбы в российской и мировой культуре.

8. VI научно-практическая конференция «Старообрядчество: история культура, современность». Москва, 19-20 ноября. Обсуждались вопросы старообрядческой культуры, проблемы современного старообрядчества, истории формирования старообрядческих центров, региональные особенности старообрядческих традиций.
9. X Всероссийская конференция участников туристско-краеведческого движения «Отечество». Москва, 8-12, 15-19 апреля. Институтом была обеспечена работа трех секций: археологическое наследие, летопись родного края, культурное наследие, где осуществлена конкретная задача использования данных тематических направлений краеведения в работе с детьми и подростками.
10. Полевой симпозиум «Этнокультурные связи в лесной полосе Среднего Поволжья в эпоху средневековья». Йошкар-Ола – Козьмодемьянск, 7-11 августа. Обсуждались проблемы изучения этнокультурного феномена лесной территории Среднего Поволжья и пути сохранения историко-археологического наследия данного региона.

Сотрудники Института выступили с 148 докладами (или тезисами докладов) на проводимых в г. Москве и других городах 124 научных конференциях и симпозиумах, заседаниях круглых столов, в том числе на 12 конференциях, проводимых за границей.

#### **Постоянные учебные и научные мероприятия:**

- общеинститутский научный семинар «Аудиовизуальный образ мира: эксперименты и интерпретация»;
- научный семинар по культурной географии и геокультурологии;
- научный семинар по методологическим проблемам определения и сохранения наследия;
- теоретическая и практическая подготовка специалистов и студентов на занятиях в Центре исторических и традиционных технологий Института;
- учебная практика и выполнение дипломных работ студентами по тематике картографирования наследия, археологического наследия, военно-исторического наследия, развития уникальных территорий и комплексных региональных программ;
- учебно-практические занятия для туристско-краеведческого движения школьников РФ "Отечество";
- Всероссийские олимпиады по школьному краеведению;
- семинары для специалистов в сфере туристского развития объектов наследия.

В Институте обучаются 22 аспиранта по двум специальностям: 25.00.36 - геоэкология, 24.00.03 - музееведение, консервация и реставрация историко-культурных объектов. Защищены 2 кандидатские диссертации.

Институте развернута музейная экспозиция, основу которой составляют находки исследовательского центра Морской арктической комплексной экспедиции и Южно-Российской экспедиции. Периодически создаются временные тематические экспозиции.

#### **Выставочная деятельность:**

В рамках художественной ситуации и тематики проводимых научных конференций в 2002 году состоялись:

- Выставка «Искусство калужских мастеров» (графика А.Шубина, хлудневская игрушка, калужские лаки);
- Выставка «Цвета огня» (эмаль на меди) художницы Гладис Шуаре (Аргентина);
- Выставка фарфора объединения «Галактика» (Гжель)



#### **Внедрение результатов работы**

##### **Работа в государственных и законодательных органах:**

- Государственный экспертный совет при Президенте Российской Федерации по особо ценным объектам культурного наследия народов Российской Федерации;
- Государственный экспертный совет при Правительстве Российской Федерации по экспертизе федеральных программ;
- Высший экологический совет Комитета по экологии Государственной Думы РФ;
- Комитет по природным ресурсам и природопользованию Государственной Думы РФ;
- Межведомственная комиссия по географическим названиям;
- Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО;
- Государственная экологическая экспертиза Министерства природных ресурсов РФ;
- Комиссия по монументальному искусству Московской городской Думы;
- Научный совет РАН по изучению и охране культурного и природного наследия;
- Археографическая комиссия РАН;
- Экспертный совет по географии Министерства образования РФ;
- Научно-методический совет по школьному краеведению

- Министерства образования РФ;
- Экспертная комиссия Министерства культуры РФ;
- Федеральный научно-методический совет по сохранению культурного наследия Министерства культуры Российской Федерации.

Сотрудники Института выступали в качестве экспертов Всемирного центра по культурному и природному наследию ЮНЕСКО, комиссии по культуре Совета Европы, Международного совета по охране памятников и достопримечательных мест (ICOMOS), Международного исследовательского центра по сохранению и реставрации культурных ценностей (ICCROM).

#### **Работы для законодательной сферы и государственного заказа:**

- Ежегодный «Государственный доклад о состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2001 г.». Часть III. «Влияние экологических факторов на сохранение культурного наследия», Часть IV. «Особо охраняемые природные территории» (подразделы «Объекты всемирного наследия» и «Ботанические сады и дендрологические парки»);
- Материалы Центра документации наследия, предоставляющего различным ведомственным структурам и региональным органам управления научно-методическое и информационное обеспечение по памятникам истории и культуры.

Институт внес серьезный вклад в реальное обеспечение проблем государственной политики в сфере сохранения национального наследия, подготовив следующие документы:

- Материалы о состоянии культурного наследия за 2001 год для включения в Национальный доклад «Культура и культурная политика в России»;
- Заключение на проект постановления Правительства Российской Федерации «О сохранении и использовании ландшафтного потенциала Российской Федерации»;
- Заключение на технико-экономическое обоснование реставрации, реконструкции и строительства дворцово-паркового ансамбля в Стрельне (Санкт-Петербург);
- Археологическое обследование трассы строящегося нефтетрубопровода «Сахалин – 1» (Сахалинская область);
- Экспертиза историко-культурного наследия на территории проектируемой трассы трубопровода «Ангарск-Находка» (Сахалинская область);
- Археологическая экспертиза строящейся трассы автодороги Анадырь-Телекайское месторождение и выполнение мероприятий по сохранению археологического наследия на территории строительства (Анадырский район, Чукотский автономный округ);
- Оценка Арктической стратегии Международного Союза охраны природы (совместно с международным секретариатом коренных народов (Копенгаген, Дания);

- Экспертиза материалов выбора и согласования трассы ЛЭП-500 для Дальнего Востока;
- Заключение на материалы строительства и обустройства трассы нефтепроводов Западной Сибири;
- Экспертиза организации и внутреннего обустройства национального парка Сылвенский;
- Отзыв на материалы Концепции развития Тобольского государственного историко-архитектурного музея-заповедника на 2002-2007 гг.;
- Отзыв на предложения по проекту границ Государственного военно-исторического музея-заповедника «Прохоровское поле».

Осуществлен очередной этап работы Морской арктической комплексной экспедиции в Баренцевоморском регионе. Проведена комплексная экспедиция в Приморском районе Архангельской области на участке Зимнего берега Белого моря от с. Верхняя Золотица до деревни Инцы. Экспедиционный отряд проводил работы Берингийской археологической экспедиции в Ногликском и Охтинском районе о. Сахалин, где исследовалось состояние археологических памятников эпох неолита – раннего железного века – средневековья.

Продолжалась работа Южно-Российской комплексной экспедиции. Проведена археологическая разведка на территории плавневой и морской частей дельты Кубани (Славянский район Краснодарского края) и на Таманском полуострове.

Сотрудниками Института опубликовано 226 статей в научных и научно-популярных изданиях, в том числе 18 – в зарубежных научных изданиях.

## **Научные публикации**

### **В 2002 году вышли в свет следующие издания Института:**

1. Культурная география. /Науч. редакторы: Ю.А.Веденин, Р.Ф.Туровский, М.: Институт Наследия, 2002.–192 с.
2. Священник Александр Шантаев. Святые блаженные-калеки в современной православной агиографии (рассмотрение основных типологических признаков). М.: Институт Наследия, 2002.–56 с.
3. М.Ю.Коробко. Кузьминки. М., 2002.–48 с. с илл.
4. М.Е.Кулешова. Управление культурными ландшафтами и иными объектами историко-культурного наследия в национальных парках. М., 2002.–46 с.– [Дополнительные материалы к Стратегии управления национальными парками России; Вып. 6.]
5. Н.В.Максаковский. Развитие сети национальных парков в России. М., 2002.–36 с. – [Дополнительные материалы к Стратегии управления национальными парками России; Вып. 3.]
6. Куликово поле и ратные поля Европы. Прошлое и настоящее. Материалы Международного конгресса «Куликово поле среди ратных полей Европы». Москва - Куликово поле. 31 мая – 2 июня 2000 г. Тула, 2002.-176 с.
7. Н.И.Завьялова. Усадьба Середниково («Лермонтовские места»).

- Опыт проектирования зон охраны. М.: Институт Наследия, 2002.- 186 с., с илл.
8. Г.Д.Злочевский. Общество изучения русской усадьбы (1922-1930). М., 2002.-56 с. с илл.
  9. Наследие и современность. Информационный сборник. Вып. 9. М.: Институт Наследия, 2002.-197 с.
  10. География искусства: Сборник статей. Выпуск III. М.: Институт Наследия, 2002.-200 с.
  11. О.Б.Лантратова, В.П.Голиков, О.В.Орфинская и др. Исследование уникальных археологических памятников из собрания государственного исторического музея – комплексов одежд XIII-XIV вв. Второе издание. М., 2001.- 238 с.
  12. Экологические проблемы сохранения исторического и культурного наследия. Материалы Шестой Всероссийской научной конференции (Бородино, 14-16 ноября 2001 года). М.: Институт Наследия, 2002. – 430 с. с илл.
  13. Наследие и современность: десять лет Институту Наследия. Информационный сборник. Вып.10. М.: Институт Наследия, 2002.- 287 с.
  14. С.И.Звездунов. Проблемы защиты окружающей среды при эксплуатации морских портов. СПб., 2002.- 102 с.
  15. О.А.Хазин. Пажи, кадеты, юнкера: исторический очерк (К 200-летию Пажеского Его Императорского Величества корпуса). М., 2002.- 164 с. с илл.
  16. В.И.Плужников, Р.А.Агеева, С.В.Илевич, М.Д.Юмжапова. 10 языков – 350 терминов европейской архитектуры. М.: Институт Наследия, 2002. – 184 с. с илл.
  17. Наследие и современность. Информационный сборник. Вып. 11. Школьное краеведение: проблемы, программы, методики. М.: Институт Наследия, 2002.-197 с.
  18. В.Е.Туманов. Школьный музей. Методическое пособие. М., 2002. – 154 с.
  19. У.Н.Набиева. Культурная география Дагестана. М.: Институт Наследия, 2002.- 210 с. с илл.
  20. Т.В.Максимова. Голландские живописцы XVII века и их немецкие имитаторы в XVIII столетии. М.: Институт Наследия, 2002.-374 с. с илл.
  21. В.А.Дыгало. Парусники мира. Часть 1. М., 2002.- 96 с. 150 илл.
  22. В.А.Дыгало. Парусники мира. Часть 2. М., 2002.- 96 с. 220 илл.

### **Международные контакты**

- Наиболее важные международные контакты Института связаны с:
- Координацией работ по проблемам охраны культурного и природного наследия с ЮНЕСКО;
- Участием в работе комиссии по культурному наследию Совета Европы;
- Распространением и пропаганды трудов Арктического симпозиума (сотрудничество с Министерством сельского

- хозяйства, природопользования и рыболовства Нидерландов);
- Работой смешанной российско-норвежской комиссии по охране окружающей среды (Директорат по культурному наследию, Норвегия);
- Исследованиями Туринской плащаницы (Международный Центр исследования Туринской плащаницы в Риме, Италия);
- Диагностикой произведений искусства и технологическими проблемами реставрации (Национальный музей, Копенгаген, Дания; Центр диагностики произведений искусства при монастыре «Ормилия», Греция; Университет г. Авиньона, Франция; Рундальский дворец, Латвия);
- Обменом научной информации по проблемам исследования исторических технологий и реставрации произведений искусства с Международным исследовательским центром по сохранению и реставрации культурных ценностей (ICCROM);
- Работой секции памятников Арктики (Международный совет по охране памятников и достопримечательных мест (ICOMOS).

### **Перспективы деятельности Института в 2003 году**

В 2003 г. Институт предполагает продолжить работу по намеченной тематике. Особое внимание предполагается уделить следующим вопросам:

- формирование системы межведомственной информационной документации по национальному наследию, публикация аналитических обобщений по архивной базе данных;
- реализация программы по созданию Российского Национального Атласа культурного и природного наследия;
- обеспечение комплекса работ Научно-методического совета по сохранению культурного наследия Министерства культуры РФ, привлечение к работе секций представителей науки;
- методическое обеспечение деятельности музеев-заповедников;
- разработка и адаптация концепции культурного ландшафта в систему мероприятий по охране культурного наследия;
- курирование деятельности общества по изучению русской усадьбы;
- проведение конкретных региональных исследований культурного и природного наследия, проектов и программ развития отдельных территорий (от уровня области или национального парка до уровня малого города или небольшого региона), включая экспедиционные исследования;
- разработка правовых, экономических и технологических механизмов организации и использования объектов наследия, проведение экспертиз разработанных проектов;
- разработка конкретных программ экологического мониторинга, проведение работ по экологическим проблемам сохранения наследия, особенно с участием ведущих специалистов Российской академии наук и зарубежных ученых и организаций;
- работа по исследованию традиционной культуры и ее современных живых проявлений в разных регионах и у различных социальных групп населения;

- методические работы над правовыми вопросами охраны наследия, экономической оценкой и выявлением роли наследия, по созданию системы историко-культурных и природных территорий.

В основу работы Института закладывается сочетание фундаментальных исследований с практикой региональных и полевых исследований и внедрения результатов работы. Исходя из потребностей социального и экономического развития страны, Институт будет стремиться к расширению сферы практических работ в различных районах Российской Федерации, к межведомственному характеру и комплексности проводимых исследований.

### **Научные подразделения Института**

1. Сектор теоретико-методологических проблем
2. Сектор географии культуры и искусства
3. Центр документации наследия
4. Сектор российского национального атласа культурного и природного наследия
5. Исследовательский центр «Морская арктическая комплексная экспедиция»:
  - сектор исследования культурного и природного наследия Арктики
  - сектор исследования культурного и природного наследия Соловецкого архипелага и Беломорья
  - киногруппа
6. Сектор комплексного исследования культурного и природного наследия Юга России
7. Сектор комплексных региональных программ охраны и использования культурного и природного наследия
8. Сектор уникальных исторических и природных территорий
9. Сектор правовых проблем управления культурными ландшафтами
10. Сектор живой традиционной культуры
11. Центр исследования исторических и традиционных технологий:
  - сектор исследования исторических и традиционных технологий
  - сектор научных основ экспертизы объектов наследия
12. Сектор военно-исторического наследия
13. Сектор охраны и использования археологического наследия
14. Центр традиционной культуры природопользования
15. Центр экологических проблем сохранения наследия и экспертизы региональных программ и проектов
16. Сектор краеведения
17. Сектор рекреационных и туристских форм использования наследия
18. Музейно-реставрационный сектор
19. Сектор обеспечения деятельности научно-методического совета по охране культурного наследия
20. Научная библиотека
21. Редакционно-издательский
 

	центр:
-	сектор
редакционный	



- лаборатория оперативной печати
- 22. Лаборатория аудиоинформации
- 23. Сектор электронных публикаций наследия
- 24. Отдел аспирантуры

Отчет подготовили:

Директор, д.г.н., проф. Юрий Александрович Веденин  
Заместитель директора по научной работе, к.э.н. Павел Матвеевич  
Шульгин  
Ученый секретарь, к.г.н. Ольга Евгеньевна Штеле

## СОСТОЯНИЕ ОБЪЕКТОВ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ [электронный ресурс] // [www.ntrust.ru](http://www.ntrust.ru)

Важной частью культурного наследия являются памятники истории и культуры – особо ценные объекты материальной и духовной культуры народов в форме отдельных сооружений, их ансамблей и памятных мест, имеющие законодательно установленный режим особой охраны. В октябре 2003 г. вступил в силу Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. В названном законе впервые в отечественной практике “охрана и сохранение объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения” отнесена к вопросам местного значения поселений (ст. 14) и городского округа (ст. 16). Статьей 50 этого закона “объекты культурного наследия (памятники истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенные на территории поселения” отнесены к категории муниципального имущества – собственности поселений. Аналогичные законодательные нормативы для регионального уровня были введены поправками к принятому ранее Федеральному закону “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”. В соответствии с ними (Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации относится решение вопросов “охраны и сохранения объектов культурного наследия регионального значения” (ст. 26.3, ч. 2, п. 15). Тем же законом установлено, что в собственности субъекта Российской Федерации могут находиться “объекты культурного наследия регионального значения” (ст. 26.11, ч. 2).

Принятые в 2003 г. упомянутые законы распространяются на более чем 60 тыс. памятников (около  $\frac{3}{4}$  от всего количества в стране) и создают правовые предпосылки для финансирования охраны памятников, в том числе от проявления факторов риска природного и антропогенного происхождения. Совершенствование правовых основ политики в области культурного наследия в нашей стране проходило в 2003 г. на фоне позитивных изменений в этой сфере и на мировом уровне. Важнейшим событием стало принятие 17 октября 2003 г. Генеральной конференцией ЮНЕСКО Конвенции об охране нематериального культурного наследия, в которой перечислены следующие основные категории нематериального культурного наследия:

- устные традиции и формы выражения, включая язык;
- исполнительские искусства;
- обычаи, обряды, празднества;
- знания и обычаи, относящиеся к природе и вселенной;
- знания и навыки, связанные с традиционными ремеслами.

На конец 2003 г. в Списке шедевров нематериального культурного наследия ЮНЕСКО значилось 47 позиций. Российских среди них пока только одна – этнокультурный феномен “Семейские”, отражающий уклад быта, фольклор, народные и религиозные обряды, ремесла, народную медицину и многое другое, относящееся к жизни староверов Забайкалья (Таргатайский район Бурятии).

Основанием для озабоченности российского государства и его граждан состоянием своего наследия служат факты, представленные в настоящем разделе.

Памятники истории, градостроительства и архитектуры, монументального искусства

Физическое состояние более половины находящихся под охраной государства памятников истории и культуры страны в 2003 г. продолжало ухудшаться и характеризуется в настоящее время как неудовлетворительное. По оценкам экспертов, около 70% от общего числа памятников нуждается в принятии срочных мер по спасению от разрушения, повреждения и уничтожения в результате проявления разных негативных явлений и процессов, особую роль среди которых играют экологические.

Влияние факторов риска на современное состояние объектов культурного наследия страны (без археологического наследия) отображено в данных табл. 1, полученных от официальных органов субъектов Российской Федерации.

Под негативным воздействием в 2003 г. в России находилось более 28 тыс. памятников истории и культуры, в том числе под воздействием факторов естественного происхождения – более 6,7 тыс., а факторов антропогенного происхождения – более 21,4 тыс. объектов.

В списке утраченных в 2003 г. значатся следующие памятники истории и культуры:

- военная школа в г. Питкяранта и часовня в д. Яковлевская Питкярантского района; жилой дом в г. Олонец и баня Андреевой в д. Палнаволоок Карелии – по причине ветхости;
- церковь с кельями храмового комплекса начала XX в. в с. Воронино Зарайского района Московской области – разобраны местными жителями;
- вновь выявленные памятники “Жилой дом Солодовниковых, 1788 г.” и “Здание городской электростанции, начало XX в.” в Калуге – из-за бесхозности;
- колокольня Александро-Невской церкви в с. Мотонки Мещовского района Калужской области – в результате попадания разряда молнии;
- памятник архитектуры “Дом Кислянского” в Воронеже – снесен;
- гостиница “Венеция” в Новороссийске Краснодарского края – вследствие подтопления территории, тектонических и других естественных факторов среды;
- памятники XIX в. “Доходный дом Сопроговых” и “Доходный дом П. Деди” в Ростове-на-Дону – в результате демонтажа конструкций в связи с аварийным состоянием;
- церковь Успения Пресвятой Богородицы в с. Пелагиада Шпаковского района Ставропольского края и три отдельных памятника Усть-Боровского солеваренного завода (Александровский, Иверский и Георгиевский соляной амбары) в г. Соликамске Пермской области – утрачены в результате пожара;
- историческое здание железнодорожного вокзала в п. Мариановка Омской области – снесено после постройки нового вокзала;

Продолжают оставаться актуальными экологические ситуации, отраженные в государственных докладах за предшествующие годы. В дополнение к ним в 2003 г. с особой остротой проявились следующие проблемные для памятников культурного наследия факторы.

Загрязнение воздушного бассейна производственными объектами, автотранспортом и коммунальным хозяйством, способствует формированию химически агрессивной среды и обуславливает разрушение естественных строительных материалов, а также кирпичной кладки, покрасочных слоев, штукатурки, декора. Таково, в частности, воздействие аэрополлютантов на мраморный бюст А. В. Кольцова и памятник И. С. Никитину в Воронеже, белокаменную резьбу Рождественской и Смоленской церквей, Архиерейский сад и Парк им. Кулибина в Нижнем Новгороде; парк усадьбы Баташевых в г. Выкса Нижегородской области.

Загрязнение территории памятников отходами (бытовыми, строительными, промышленными), приводящее к развитию биопоражений строительных конструкций, нарушению отвода поверхностных вод и переувлажнению грунтов, повышению пожароопасности. Эта проблема фиксировалась в Алтайском крае, сохранялась с прошлых лет в городах Самара, Сызрань, Чапаевск, Новокуйбышевск, Томск и многих других регионов страны

Транспортная вибрация, названа ответственной за ухудшение состояния многих памятников истории и культуры: литературного некрополя, гостиницы “Бристоль”, кинотеатра “Таутоматограф”, усадьбы Тулинова-Вигеля в Воронеже; зданий ансамбля деревянного зодчества (11 жилых домов конца XIX – начала XX вв.) по ул. Шуйской в г. Петрозаводск.

Вибрация, вызываемая производством, вновь названа ответственной за ухудшение состояния ряда памятников в Нижегородской области: Успенская церковь в г. Богородск,

Знаменская церковь в г. Бор, Воскресенская, Знаменская и Крестовоздвиженская церкви в г. Балахна; комплекса архитектуры в Курске: Знаменского собора, архиерейских палат, здания гимназии, Дворянского собрания – от динамического воздействия ОАО “Электроаппарат”

Подтопление грунтовыми и техногенными водами (характерный пример – церковь Петра и Павла в д. Челмужи Медвежьегодского района Карелии, в течение многих лет подтапливаемая вследствие строительства Свирской ГЭС и находящаяся фактически в бесхозном состоянии.), в том числе из-за разрушения дренажных систем (дом купца Домогацкого, Казанский женский монастырь в Калуге) и др.

Нарушение температурно-влажностного режима памятников с последующим искажением их внешнего вида вследствие бесконтрольного наращивания культурного слоя отмечено в городах Карелии (Петрозаводск, Сортавала, Олонец – повреждение стен и внутренних конструкций памятников XVIII – XIX вв.), также вследствие нарушения систем вентиляции зданий (Палаты Коробовых в Калуге).

Обветшание (ухудшение технического состояния) объектов наследия вследствие физического износа или нарушения регламентов охраны иногда происходит в форме выветривания швов кирпичной кладки и деструкции кирпича. Такая ситуация остро проявилась в состоянии надгробий на братских могилах времен Великой Отечественной войны в Краснодарском крае.

Распашка территории памятников остается острой проблемой для Саратовской, Орловской и Воронежской областей, Ставропольского края. В Омской области распашке подвергаются уникальные памятники истории – остатки оборонительных укреплений Ново-Ишимской (Горькой) линии XVIII в. Это бывшие форпосты “Имберень” и “Ирчинский” (Большереченский район), “Юйковский” (Колосовский район), “Причелдакский” и “Степанихинский” (Крутинский район) и др. В некоторых случаях территории памятников подвергаются застройке, дорожному строительству и прочим видам природопреобразующей деятельности.

Обезлюдение сельских поселений, влекущее за собой заброшенность или бесхозность памятников (Карелия, Архангельская область, Алтайский край и др.): вследствие этого утрачиваются не только отдельные памятники, но и целые исторические поселения (в частности, в Олонецком, Пудожском, Медвежьегодском и других районах Карелии).

Отсутствие пользователей (использования) памятников существенная причина ухудшения их состояния в Карелии, Рязанской области (преимущественно – культовые здания в сельской местности: церкви, монастыри, мечети), Липецкой области, Казани и др. Например, дом Толстых в Калуге, парки усадьбы Гагариных-Полторацких в Ферзиковском районе, усадеб Кудрявцевых и Мансуровых-Толстых в Малоярославецком районе Калужской области. В отчетном году фиксировались также случаи неквалифицированного или безответственного отношения собственников к находящимся в их владении или распоряжении памятникам. Характерный пример – усадьба “Коробов сад” в с. Красный Яр Самарской области.

Вандализм, проявлявшийся в хищении памятников или их элементов из цветных металлов (5 памятников истории на Сулажгорском кладбище г. Петрозаводск). В Казани зафиксированы целенаправленная (по криминальным заказам) разборка исторических зданий и даже их умышленный поджог для использования освободившейся территории под новое строительство.

Отчетный год не был отмечен особенно катастрофическими для памятников стихийными бедствиями. В результате землетрясения на Алтае пострадал только один памятник – в г. Алейск. Однако, от значительных отклонений погодных условий от климатической нормы, например, интенсивных ливней летом 2003 г., пострадали подвалы зданий-памятников в Омске. Специфическим стихийным бедствием для памятников продолжает оставаться подъем уровня Каспийского моря, в прибрежной зоне которого располагается немало объектов культурного наследия. Угроза разрушения фиксируется, в

частности, для 10 памятников Лаганского района Калмыкии, оказавшихся в зоне затопления морскими водами.

Оползни остаются угрозой братским могилам в пос. Нижний Волгоградской области; многочисленным памятникам Кубани и Ростовской области; Тобольскому Кремлю и т. д.

Абразия берегов вместе с эрозией названа основным фактором риска для Республики Адыгея (зона влияния Краснодарского водохранилища), Коми-Пермяцкого автономного округа (Камского водохранилища), Ненецкого автономного округа (страдает уникальный памятник – Пустозёрское городище); резко дал знать о себе подмыв берегов Днепром в Смоленске.

Для многих средних и крупных городов страны характерно одновременное проявление многих факторов экологического риска, взаимно усиливающих друг друга: например, в Тамбове отмечается перегруженность транспортных магистралей в историческом ядре города, обуславливающая загрязнение воздушного бассейна и вибрацию следующих памятников федерального значения: Гостиный двор, Женская гимназия, Сиротский дом. В г. Углич Ярославской области нарушение естественно сбалансированного режима грунтовых вод в результате постройки Угличской ГЭС и стихийное преобразование инфраструктуры, нарушившей поверхностный сток, обусловили развитие процесса суффозионного выноса песчаных частиц в р. Волга. Это привело к ухудшению инженерно-геологических условий территории города и обусловило негативное воздействие на устойчивость таких выдающихся памятников как Воскресенский собор, церковь Дмитрия на крови, церковь Рождества Иоанна Предтечи и др.

В числе наиболее распространенных проблемных ситуаций 2003 г. в регионах страны продолжало оставаться визуальное нарушение ландшафто: нерегламентированная застройка дачными массивами ценных в ландшафтном отношении мест почти вплотную подступает к культовым памятникам. Например, в непосредственной близости от исторических поселений и памятников архитектуры в деревнях Чуйнаволок и Ахпойла Пряжинского района Карелии. Историческая деревня Суйсарь в том же регионе с прекрасно сохранившимися исторической планировкой и застройкой со всех сторон окружена дачными кооперативами. Аналогичное отмечалось также в Московской, Рязанской и Воронежской области. В городах Алтайского края оно проявляется в форме застройки исторических центров зданиями повышенной этажности.

Экологически нерегламентированная застройка (Республика Коми, Рязанская, Тамбовская, Самарская, Волгоградская области) приводит к нарушению художественно ценных и, как правило, наиболее экологичных с точки зрения архитектурного облика среды, ландшафтов. Насыщение исторических центров административными учреждениями и предприятиями торговли приводит к увеличению автотранспортных и людских потоков, к накоплению отрицательных воздействий, к визуальному нарушению памятников садово-паркового искусства. Отмеченная ситуация зачастую обусловлена дефицитом средств на разработку проектов зон охраны памятников. В г. Змеиногорск Алтайского края в непосредственной близости от комплекса памятников Змеевского рудника и Змеиногорского сереброплавильного завода временная модульная АЗС продолжает функционировать, несмотря на истечение срока её действия в 2003 г. Продолжалось несанкционированное выделение земель под индивидуальную жилую застройку на территории исторических ландшафтов (в парковых комплексах Ленинградской области).

К сожалению, не прекращается практика реконструкции памятников без соответствующих разрешений и согласований с государственными органами охраны памятников. В исторической части г. Олонца (Карелия) без согласования было начато строительство торгового комплекса. В результате выполненных работ искажена историко-архитектурная среда и нарушен археологический слой. Аналогичные ситуации фиксировались в исторической части Ростова-на-Дону, Московской и Новосибирской области.

Возрастает пожароопасность отдельных памятников и целых комплексов. В 2003 г. зафиксировано несколько крупных пожаров на памятниках федерального значения в г. Ростов-на-Дону. Этот же фактор был назван приоритетным и для Рязанской области. Из-за пожаров утрачены и пострадали памятники в Алтайском крае, Архангельской (погост Ижма в Приморском районе) и Московской области.

Результаты экологического мониторинга недвижимых объектов культурного наследия страны в 2003 г. позволили выявить следующие наиболее проблемные в рассматриваемом отношении памятники общенационального значения:

памятники деревянного зодчества в Мурманской области (Успенская церковь в с. Варзуга и Никольская церковь в с. Ковда); уникальные произведения архитектуры Музея деревянного зодчества в д. Василёво-Торжокского района Тверской области; Домик М. Ю. Лермонтова в станице Тамань на Кубани – обветшание;

Александров-Ошевенский монастырь в Каргопольском районе и Новодвинская крепость в п. Конвейер Архангельской области – обрушение зданий от ветхости вследствие недостатка средств на проведение противоаварийных работ;

историческая застройка г. Рыбинск Ярославской области – отсутствие пользователей объектов-памятников;

Дом Циолковского в Рязани – комплекс негативных урбоэкологических факторов;

памятники ансамбля Соборной горы в Смоленске, башни и прясла Смоленской крепости; Тамбовский театр драмы; здание Краснодарского краеведческого музея (памятник архитектуры XIX в.) – воздействие промышленных предприятий города, транспорта;

Владимирская церковь в с. Баловнево Данковского района и церковь Автонома храмового комплекса в с. Кашары Задонского района Липецкой области; памятник федерального значения “Здание, где учился первый в мире космонавт Ю.А. Гагарин” в г. Оренбурге – разрушение вследствие недостаточного внимания и поддержки;

купеческие особняки в г. Козьмодемьянске и замок Шереметева в п. Юрино Республики Марий Эл;

сооружения монастыря Святого Духа (г. Алатырь) и Тихвинского монастыря Чувашии – пострадали от оползней;

здания-памятники, перемещенные из зоны затопления водохранилища Чебоксарской ГЭС – восстановление в местах перемещения;

Нижегородский кремль и другие памятники Нижнего Новгорода – воздействие оползней, вибрации и других урбоэкологических факторов;

памятники исторического центра Ростова-на-Дону (Драматический театр им. М. Горького, гостиница “Большая Московская”, экспортные зерновые склады и др.) – подъем уровня грунтовых вод и фоновые факторы среды;

Вознесенский войсковой собор в Новочеркасске Ростовской области – подъем уровня грунтовых вод;

деревянная девятиглавая церковь Покрова Пресвятой Богородицы в с. Герасимовка Алексеевского района Самарской области – обрушение, вызванное подтоплением от снеготаяния и обильных дождей после прокладки вблизи церкви дороги;

Свято-Троицкая церковь в г. Балаково Саратовской области; памятники г. Сочи (Зимний театр, Художественный музей, санаторий “Кавказская Ривьера” – деструкция декора, конструкций) – комплекс негативных экологических факторов;

Свято-Троицкая (Ленвинская) церковь в г. Березники и Усть-Боровский солеваренный завод в г. Соликамск Пермской области – абразия берегов, тектоника и др.;

Мемориальные комплексы, связанные с событиями Великой Отечественной войны на о. Диксон – эрозия, визуальное загрязнение ландшафтов, запущенность вследствие отдаленности памятников от мест проживания населения;

объекты культурного наследия, входящие в исторические районы г. Томск (“Болото” “Татарская слобода”, “Воскресенская гора”);

памятники деревянной архитектуры конца XIX – начала XX вв. в г. Мариинск, пос. Итатском, селах Ишим, Зеледеево, Мальцево, Проскоково и других поселениях на историческом Сибирском (Московско-Иркутском) тракте Кемеровской области – естественное старение без надлежащего ухода.

#### Археологическое наследие

Материалы о воздействии естественных и антропогенных факторов на объекты археологического наследия в 2003 г. представили 50 субъектов Федерации. На территории Российской Федерации было разрушено 141 памятник археологии, из них: 24 – вследствие гидротехнического строительства, 23 – распахки, 51 – промышленного и дорожного строительства и 43 – антропогенного воздействия различного рода (прежде всего, грабительских раскопок). Продолжает разрушаться 42 812 памятников, из них 3 009 – из-за гидротехнического строительства, 33 041 – распахки, 1 229 – промышленного и дорожного строительства, 3594 – других антропогенных факторов. Всего антропогенное воздействие испытывают 40 862 памятника археологии, естественных процессов – 1939.

Как и в 2002 г. основными факторами разрушения археологических памятников являются распахка, жилищное и дорожное строительство.

Больше всего из-за распахки памятников археологии уничтожается в Волгоградской области: курганы, относящиеся к различным эпохам, разрушаются на территории 33 районов – всего 19 264 памятника. Такое количество свидетельствует не только о размахе сельскохозяйственных работ, но и достаточно эффективной системе учета, контроля и мониторинга состояния объектов археологического наследия в этом субъекте Федерации. Большой урон памятникам археологии нанесен в Тамбовской области, там вследствие распахки разрушаются курганный могильник Ржаксинский, курганные группы Савин, Курганья, Дядинский грунтовый могильник, Никольское городище, отдельные курганы – Барневский, Первомайский и др. В Республике Коми из-за распахки уничтожаются – поселения Аранец 1, Чернутьево, Аныбская; в Республике Тыва – 3 кургана на могильном поле Доге-Баары. В Костромской области разрушается селище Вежи, курганный могильник Рождение, стоянка Югская. Проблема распахки в той или иной мере существует почти во всех регионах от Московской области (уничтожение Дятловского курганного могильника, селища Васильево 1, Боршевского селища 4) до Камчатки (распахка поверхности террас в пос. Рыбачий, культурного слоя стоянок Авача 1, 9).

Создание специальной нормативно-правовой базы и выведение земель историко-культурного назначения из севооборота могли бы способствовать предотвращению разрушения памятников архитектуры.

Промышленное и жилищное строительство является другим негативным фактором. Особенно много памятников разрушается вследствие карьерных разработок, дачного и дорожного строительства: в Московской области – более 11 памятников археологии; в Астраханской области – 3 памятника федерального значения: Заячий Бугор (Астраханский Кремль), городище Сарай-Бату, городище Ак-Сарай и 9 памятников областного значения; Тульской области – городище Старое Дедилово и курганная группа у д. Бельково. В Томской области комплекс Кисловских памятников почти полностью застроен усадьбами пос. Кисловка. В Самарской области Междуреченское городище полностью застроено дачами; поселение и могильник на горе Маяк у с. Сидельниково разрушаются в результате карьерных работ.

Разрушены: в Пермской области – из-за несанкционированных земляных работ АО “Мотовилихинские заводы” Турбинский могильник (уничтожение его завершило строительство дачных кооперативов); Липецкой области – грунтовый могильник эпохи бронзы около с. Паршиновка; Нижегородской области – стоянки Безводное 4, Безводное 5; Коми-Пермяцком автономном округе – опорный памятник эпохи средневековья – городище Купрос, могильник Пыштайн; Тюменской области – поселение Нижне-Ингальское 2; Рязанской области – поселение Абакумово 1, археологический комплекс Логинов хутор, поселение Приянки 1; Воронежской области при строительстве

газопровода – городище у с. Орлово. В Волгоградской области памятник федерального значения – палеолитическая стоянка Сухая Мечетка - полностью уничтожена застройкой гаражного кооператива. В Ямало-Ненецком автономном округе в результате незаконного строительства на памятнике “Городище – жертвенное место Усть-Полуй” разрушен культурный слой. В Камчатской области разработками карьера снесена стоянка Авача 6.

Для предотвращения негативного воздействия строительной деятельности органами охраны ведется контроль и учет памятников археологии. Однако, административные реформы в ряде субъектов Федерации, выливающиеся в ликвидацию охраны памятников истории и культуры и ослабления контроля за строительной деятельностью на местах (на уровне районных администраций), приводят к катастрофическим последствиям для памятников археологии.

Строительство и обслуживание водохранилищ и каналов приводит к появлению таких естественных процессов как эрозия берегов, которая и является основной причиной разрушения. В Республике Татарстан на берегах Куйбышевского и Нижнекамского водохранилищ ежегодно разрушается около 800 памятников археологии. В Волгоградской области из-за размыва берега Волгоградского водохранилища уничтожается памятник федерального значения – Водянское городище – и продолжается разрушение памятников археологии на берегах Цимлянского водохранилища. В республике Марий Эл в результате размыва берегов Чебоксарского водохранилища разрушаются Юльяльское селище, Юринский могильник, Сутырские поселения, Важнангерское городище. В Ульяновской области размыв берегов водохранилища приводит к уничтожению городища Криуши 2 и поселения Луговое 3. Большой урон памятникам археологии наносят паводковые воды. В Новгородской области, вследствие ежегодных паводков и строительной деятельностью разрушается памятник “Рюриково городище”.

В этих случаях трудно выявить ответственного за разрушение памятника археологии, нельзя предъявить обвинение ежегодным паводкам или береговой эрозии. Для спасения памятников в такой ситуации необходимо государственное финансирование на федеральном и местном уровнях.

В последнее десятилетие немаловажным фактором разрушения памятников стали грабительские раскопки. В Оренбургской области грабителями разрушались курганная группа Шиханы, Бердянский курганный могильник 5, Филиповский курганный могильник. В Республике Тыва грабительским раскопкам подверглись 2 кургана в Пий-Хемском и Тандынском кожуунах. В Воронежской области грабители разрушают славянские курганные могильники у северной окраины г. Воронежа (3 объекта археологического наследия), а также скифские курганы у с. Шубное и с. Сасовка. В Рязанской области в результате кладоискательской деятельности уничтожаются могильник Борок, Толпинское городище, Ижеславльское городище, Лубянское городище, Жокинское городище, Зареченский могильник, Ново-Ольгинское городище. В Республике Татарстан ежегодно подвергаются разграблению: городища Болгары, Биляр, Джукетау, Свияжск, селища Измерское, Чакма, Мурзиха и др. В Томской области грабительскими раскопками населения разрушается комплекс археологических памятников у р. Шайтанка. В Пермской области грабителями разрушается пещера Тайн и Мокинский могильник. В Нижегородской области, в результате грабительских раскопок почти полностью разрушены Хиринский и Звягинский могильники. В Ульяновской области, кладоискательством разрушаются городища Кокрять и Чертов городок. В Московской области, грабительским раскопкам подверглись: городище Палецкое 1, Каменский курганный могильник, Аргуновский курганный могильник, Николо-Борщевский курганный могильник. В Краснодарском крае грабительскими раскопками разрушаются городища у станицы Ладожской, курганы в Абинском и Крымском районах, крепость на р. Годлик, средневековый храм в пос. Лоо, Ахштырская пещера (Сочи), некрополь городища Горгиппия (Анапа), туристами наносят урон дольменам в Туапсинском районе и г. Геленджик.



Борьба с грабителями ведется с привлечением сотрудников МВД и прокуратуры, однако, недостаток средств на мониторинг и отсутствие законодательной базы для сотрудничества с правоохранительными органами, тормозят процесс защиты археологических памятников.

Историко-культурные заповедники

Музеи-заповедники (МЗ) и близкие к ним по функциям и специфике музеи-усадьбы (МУ) относятся к более широкой категории – “историко-культурный заповедник”, в задачи которой входит экспонирование сохраняемых историко-культурных и связанных с ними природных достопримечательностей, а также охрана жизнеспособности МЗ и МУ.

В развитие положений нового федерального закона о культурном наследии, предполагающего его подразделение по уровням собственности, в отчетном году выделены объекты федеральной собственности. По состоянию на конец 2003 г. они отмечены в табл. 3. Сохраняющаяся нечеткость правовых условий организации и функционирования МЗ и МУ, а также другие их проблемы не способствовали созданию новых историко-культурных учреждений, несмотря на имеющиеся в стране к этому объективные предпосылки. Тем не менее, этот процесс продолжался и в отчетном году. В частности, постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 24.12.03 учрежден Государственный историко-культурный музей-заповедник регионального значения “Ленино-Кокушкино” в Пестречинском районе республики. Результаты комплексного анализа современного экологического состояния историко-культурных заповедников страны отражены в табл. 3.

В 2003 г. (табл. 3), 66 МЗ и МУ (около 80%) из 83 рассмотренных (без филиалов) имеют те или иные экологические проблемы, количество которых превысило 150. По одной проблемной ситуации выявлено на 19 территориях (23%), по две – на 26 (31%), по три – на 17 (20%) и четыре – на 4 (4,8%,) МЗ и МУ, что отразило существенное увеличение по сравнению с предшествующими годами. Одновременно сохраняется тенденция роста числа проблемных МЗ и МУ, а также остроты экологических проблем в них. Наиболее характерные примеры типичных экологических проблем МЗ и МУ приведены ниже (по материалам официального опроса).

Загрязнение воздушного бассейна зафиксировано для 18 (около 20%) территорий.

Особой острой эта проблема продолжала оставаться в МЗ Н. А. Некрасова “Карабиха” и в Ярославском МЗ, в котором ИЗА (индекс загрязнения атмосферы, составленный по 5 приоритетным загрязняющим веществам) равен 10,0 и сохранил тенденцию роста.

МЗ “Изборск”. Как значительно фиксируется в летне-осенний период, что связано с работой автотранспорта, стоянка которого располагается непосредственно под стенами крепости.

Краснодарский МЗ им. Е. Д. Филицына. Памятники ряда филиалов испытывают возрастающее воздействие выхлопных газов автотранспорта (античное городище “Горгиппия” Анапского археологического музея, музей под открытым небом “Военная горка” Темрюкского историко-археологического музея, Музей семьи Степановых в г. Тимашевске).

Загрязнение поверхностных вод отмечалось в 2003 г. для 16 (18%) территорий: МЗ “Соловецкий” – загрязнение бухты Благополучия, прилегающей к акватории Белого моря, бытовыми канализационными стоками и поверхностным стоком от таяния снега, насыщенного нефтепродуктами вследствие функционирования автотракторной техники; МЗ “Кижь” – в результате бактериологического анализа вод акватории музея (Онежское озеро) выявлено превышение содержания колиморфных и термотолерантных бактерий; МЗ “Царское Село” – из-за недостатка воды в Тайцком водоводе, разрушенном в XX в. и не восстановленном до настоящего времени, все пруды в Александровском парке малопроточны и в летнее время зарастают водной растительностью и ряской. Имеется значительное загрязнение воды органическими и ароматическими соединениями (из р.

Кузьминка); МЗ “Коломенское – фиксируется бактериальное и химическое загрязнение воды родников под храмом Вознесения и в Голосовом овраге.

Подтопление территории проявлялось у 21 (25%) памятников культурного наследия: МЗ “Парк Монрепо” – разрушение берегоукрепительных сооружений из-за сезонных наводнений; Великоустюгский МЗ – систематические паводковые воды разрушают фундамент церкви Дмитрия Солунского, а также стенопись в ней, появляется плесень на иконостасе; МЗ “Ростовский кремль” – сохраняется стабильное подтопление фундаментов памятников подземными водами; МУ П. И. Чайковского – нарушенная система подземных коммуникаций вызывает подтопление в парковой зоне, заболачивается пока еще небольшой участок территории

названному музею лесном массиве.

Неблагоприятные погодные условия. В августе 2003 г. во время интенсивного ливня в Пскове были затоплены подвалы Поганкиных палат – памятника Псковского МЗ. Сильная естественная увлажненность грунтов территории МЗ “Ростовский кремль” негативно сказывается на состоянии фундаментов и цоколей зданий – памятников архитектуры.

“Низкая культура природопользования” в МЗ “Михайловское” названа специфическим фактором экологического риска, который является уникальным не только для этого МЗ. Соблюдение установленных режимов природопользования – основной инструмент сохранения наследия МЗ и МУ. Однако в 2003 г. по-прежнему фиксировались случаи их игнорирования.

Создание новых охраняемых историко-культурных территорий в 2003 г. лимитировалось, прежде всего, финансовыми проблемами, которые характерны и для существующих МЗ и МУ. В то же время сохранялся наметившийся в последние годы рост числа посетителей в них, обостряя в некоторых случаях уже проявившиеся проблемы рекреационной депрессии территорий.

Выполняя важные социальные функции, в том числе – воспитание экологической культуры, МЗ страны привлекают к себе все большее внимание как отечественных, так и зарубежных туристов. В отчетном году их число колебалось от нескольких тысяч в отдаленных или труднодоступных районах до нескольких миллионов посетителей. При этом в большинстве из них число посетителей в 2003 г. заметно возросло по отношению к предыдущим годам (в частности, на 10% и более в МЗ “Парк Монрепо”, Соловецком, Псковском, “Кижи”, “Татчина”, Ярославском, “Карабиха”, “Коломенское”, Этнографическом музее народов Забайкалья, МЗ А. С. Пушкина; на 50 % и более – МЗ “Ипатьевский монастырь”, “Прохоровское поле”).

В качестве общей для многих МЗ проблемы, как и в прошлые годы, отмечается резкий дефицит финансирования, в том числе на выполнение природоохранных мероприятий и организацию экологического мониторинга, а также отсутствие специалистов в области экологического контроля состояния объектов природного и культурного наследия (МЗ М. Ю. Лермонтова и др.). “Отсутствие юридической основы и целевого финансирования природоохранных мероприятий в зоне охраняемого природного ландшафта” названо наиболее острой проблемой состояния природной среды в МЗ М. А. Шолохова.

В ряде МЗ и МУ страны в отчетном году отмечались позитивные результаты проводимых мероприятий по снижению остроты проявившихся ранее факторов экологического риска.

В 2003 г. начаты работы по проектированию реконструкции, реставрации и благоустройства парка “Александрия” МЗ “Петергоф”, нацеленные на устранение причин и последствий подтопления его территории и деградации растительности.

В результате активных работ по благоустройству МЗ “Дмитровский кремль” в 2003 г. снесены несовместимые с исторической застройкой гаражи и ветхие строения на участках, примыкающих к зданиям музея и гимназии. Высажены хвойные деревья и декоративные кустарники, разбиты цветники и засеяны газоны, восстановлен пруд у Никольских ворот кремля.

В МЗ “Абрамцево” после проведения санитарно-оздоровительных мероприятий (стягивание стволов, санитарные рубки, обрезка сухих сучьев, ликвидация захламленности, уход за подростом и подкормка растений) в регулярном парке значительно улучшилось состояние насаждений, что особенно существенно учитывая их возраст (до 300 лет для отдельных экземпляров). На территории парка высажены куртины кустарников (смородина альпийская, барбарис), а также редких видов травяной растительности (ландыш майский, купальница европейская).

В Рязанском МЗ в 2003 г. проведены восстановительные работы по кремлевскому валу: подсыпка грунта, трамбовка, дернование.

В МЗ “Прохоровское поле” ведется работа по сохранению и обустройству родников.

В последние годы уменьшался забор воды на производственные цели из Воткинского пруда, на берегу которого располагается МУ П. И. Чайковского. Сокращается и сброс загрязненных вод. В результате улучшилось состояние этого крупного водоема, являющегося важной и неотъемлемой частью визуального образа окрестностей дома великого русского композитора.

Вопросы экологического мониторинга МЗ и МУ в контексте управления культурным наследием рассматривались в 2003 г. на отраслевых и академических научно-практических совещаниях и конференциях. В Можайске (ноябрь) состоялась очередная восьмая всероссийская тематическая встреча ученых и специалистов “Экологические проблемы сохранения исторического и культурного наследия”. Свидетельством признания необходимости интеграции естественнонаучного и социо-культурного подходов к охране национального наследия со стороны Министерства культуры Российской Федерации стало проведение Всероссийского семинара “Экология и культура” в г. Рязань и МЗ С. А. Есенина в с. Константиново.

Особо ценные объекты культурного наследия народов Российской Федерации

Государственный свод особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации формируется с 1992 г., когда был издан Указ Президента России, утвердивший Положение об этой новой для российской практики категории историко-культурного наследия.

Всего в данном перечне в 2003 г. числилось 62 объекта, которые в основном располагаются в пределах Москвы и Санкт-Петербурга, а также в их окрестностях. Некоторые – на Европейском Севере и в Сибири (в полном виде список представлен в государственном докладе за 1999 г., с. 128–129). В течение нескольких последних лет пополнения перечня не происходило.

Известно, что состояние памятников истории культуры во многом зависит от влияния различных природных факторов, способных привести к их деградации, причем от этого могут пострадать не только сами сооружения, но и находящиеся в них экспозиции и фонды. Поэтому экологический мониторинг состояния музеев, библиотек, архивов, научных и учебных учреждений, имеющих статус особо ценных объектов культурного наследия народов России, начатый еще в середине 1990-х гг., был продолжен и в 2003 г.

Ответы на вопросы специальной анкеты прислали примерно 75% опрошенных, что существенно больше, чем в прошлые годы, когда отклик поступал в среднем от 55–60% респондентов. Изучение этих анкет показало, что практически каждый памятник испытывает в большей или меньшей мере негативное воздействие разного рода экологических факторов. Наиболее частые проблемы, отмеченные в анкетах – это несоблюдение температурно-влажностного режима внутри зданий, наличие грызунов, насекомых, развитие грибов и плесени, подтопление фундаментов, подвальных помещений и коммуникаций, а также загрязнение воздушного бассейна.

По результатам анкетирования все объекты были разделены в зависимости от их экологического состояния на три группы (неудовлетворительное, удовлетворительное, хорошее). Примерно в 18% случаев экологическое состояние объекта оценено как неудовлетворительное (2002 г. – 20%); около 27% – удовлетворительное (2002 г. – 20%).

Возникающие здесь экологические проблемы не приводят, как правило, к сильным разрушительным последствиям, а некоторые – носят временный характер. Так, на состояние фасадов Государственного исторического музея (постройки 1883 г.), расположенного в Москве, негативно повлиял процесс разборки находящейся рядом гостиницы “Москва”. В здании Архива литературы и искусства (постройки 1957 г., г. Москва) устарела и нуждается в замене система приточно-вытяжной вентиляции и электропроводки в архивохранилищах (были случаи замыканий). Кроме того, в весенний период при выключении центрального отопления здесь отмечаются заметные перепады температур, случаются протечки кровли и подтопление коммуникаций.

В анкете, присланной из музея деревянного зодчества и народного искусства “Малые Корелы” (Архангельская область), указывается, что воздушный бассейн загрязняется промышленными выбросами Архангельского и Соломбальского целлюлозно-бумажных комбинатов, а также Архангельской ТЭЦ. Вследствие этого усыхает древесно-кустарниковая растительность, которая является весьма важным элементом единого музейного ландшафта.

Благополучным и хорошим экологическое состояние определено примерно для 55% всех объектов (в 2002 г. – 60%). Это, в частности, такие объекты как Большой театр, Технический университет им. Н. Э. Баумана, Эрмитаж, Российская национальная библиотека, Академия русского балета им. А. Я. Вагановой, Мариинский театр.

Вместе с тем, менее благополучной представляется ситуация для новых зданий МГУ им. М. В. Ломоносова на Ленинских горах. К 50-летию (в 2003 г.), а также к предстоящему в 2005 г. 250-летию старейшего в России университета был сделан косметический ремонт этих зданий, что существенно улучшило их внешний вид. Однако, озелененные территории вокруг них, являющиеся органичной частью объекта наследия, как и в прошлые года продолжали деградировать как по причинам естественного старения, так и вследствие недостаточного ухода за ними. Изначально спроектированная и созданная как шедевр ландшафтной архитектуры, территория возле университета в последние полтора десятилетия пришла в упадок и утратила значительную часть своих уникальных эстетических достоинств. Нуждаются в замене потерявшие изначально декоративную привлекательность, состарившиеся и нередко больные деревья. Многие газоны заросли сорной растительностью, покрылись тропиной сетью и активно вытаптываются. Практически обычной стала парковка личных автомобилей на газонах, приводящая к деградации почвенно-растительного покрова. Во многих местах утрачены ограждения газонов из бутового камня, что формирует неряшливое впечатление от университетской территории. Новые покрытия пешеходных дорожек зачастую выполнены из некачественных строительных материалов, дисгармонирующих с использованными в начале 1950-х годов и серьезно искажающих исторический облик уникального объекта наследия. К сожалению, перечень горьких для каждого россиянина утрат ландшафтных достоинств некогда величественного произведения отечественной ландшафтной архитектуры может быть продолжен.

Что касается обеспеченности специалистами и приборами, необходимыми для осуществления измерений, то здесь, как и прежде, наблюдается ощутимая разница между учреждениями, хорошо оснащенными и учреждениями, которые лишены возможности объективно оценить экологическую ситуацию. К числу первых можно отнести Эрмитаж, Российскую национальную библиотеку, Государственный архив Российской Федерации, МГУ, Горный институт в Санкт-Петербурге, Казанский государственный университет (в наличии как кадры, так и аппаратура, замеры основных параметров “внутренней среды” производятся регулярно). Ко вторым относятся: Государственный музей Л. Н. Толстого, Всероссийский музей А. С. Пушкина, Мариинский театр, Архив литературы и искусства, Московская консерватория, Санкт-Петербургский государственный университет, Малый театр, Академия русского балета им. А. Я. Вагановой, Пулковская обсерватория (кадров и аппаратуры нет или не хватает, проводятся единичные измерения).

#### Управление в сфере охраны культурного наследия

В 2003 г. в стране осуществлялась многообразная работа по совершенствованию управления в сфере охраны культурного наследия, которое вместе с природным наследием всё чаще трактуется в обществе как важнейший фактор его устойчивого развития. Продолжена подготовка подзаконных актов к недавно принятому Федеральному закону “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) Российской Федерации”. В регионах страны осуществлялась деятельность по совершенствованию нормативной базы охраны наследия. Так, в частности, началась подготовка проекта Закона Курской области “Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры)”. В декабре 2003 г. в Татарстане принято правительственное постановление “О мерах по улучшению охраны и использования объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) на территории города Казани, других городов и иных населенных пунктов Республики Татарстан”, нацеленное на сохранение исторического облика поселений и на недопущение утраты объектов культурного наследия.

В 2003 г. выполнялись Федеральная программа “Развитие культуры и сохранение исторического наследия Российской Федерации на 2001–2005 гг.” и другие программы, связанные с охраной культурного наследия, в частности – федеральные целевые программы подготовки к празднованию юбилеев российских городов: 300-летия Санкт-Петербурга и 1000-летия Казани.

Положительно зарекомендовали себя региональные программы в сфере наследия. В их числе – Ростовская областная программа “Культура Дона 2003-2005 гг.”, Кемеровская областная программа “Сохранение историко-культурного наследия Кузбасса”, одна из первых на районном уровне программа “Охрана и использование недвижимых памятников истории и культуры Раменского района на 2001-2005 гг.” в Московской области и др.

Как и в прежние годы осуществлялась постановка памятников на охрану. Масштабы этой работы в 2003 г. колебались от 1 памятника в Калужской области и 2 памятников в Курской области (в том числе дом в г. Фатеж, в котором в 1915 г. родился выдающийся русский композитор Г. В. Свиридов) до 9 памятников в Ямало-Ненецком автономном округе.

Продолжалась работа по выявлению новых объектов культурного наследия. Так, в Мурманской области в течение года было выявлено 57 объектов. В Омской области подготовлен список вновь выявленных объектов наследия, что позволит специалистам региона рекомендовать к постановке на государственную охрану более 180 памятников. В ряде регионов осуществлён выпуск фундаментальных информационных источников по культурному наследию, в том числе новый “Каталог памятников истории и культуры Кемеровской области”.

Продолжалась паспортизация памятников и оформление охранных документов с пользователями объектов культурного наследия, разрабатывались проекты зон охраны памятников. В Ростовской области заключено 126 охранных договоров и обязательств с собственниками и пользователями памятников. В Карелии разрабатывались проекты зон охраны памятников, объем которых в 2003 г. составил 200 тыс. руб. Еще больший объем работ в этом же субъекте выполнен в форме специальных проектов по объектам культурного наследия на 1810 тыс. руб. Подобная работа активно велась также в Псковской, Самарской и Кемеровской областях.

Перспективным инновационным решением стало создание при Главном управлении культуры и искусства Омской области специальной научно-экспертной комиссии государственной историко-культурной экспертизы, благодаря деятельности которой удалось сохранить комплекс зданий бывшего 12-го военного городка, продолжается работа по сохранению объектов культурного наследия в зоне сооружения метрополитана и т.д.

Самостоятельным направлением управления в сфере охраны культурного наследия в субъектах страны становится его мониторинг. В 2003 г., в частности, это стало реальностью в Калужской области; затраты на мониторинг в Карелии составили сумму порядка 300 тыс. руб.

Во все большем числе субъектов Федерации ведется работа по совершенствованию системы органов управления культурным наследием, дающей ощутимые положительные результаты, но в то же время в ряде регионов страны все еще проявлялись острые проблемные ситуации в этой сфере.

Среди них назывались: снижение ответственности административных органов за сохранение объектов, находящихся в региональной и муниципальной собственности, отсутствие единой системы нормативного регулирования (от федерального до муниципального уровня) охраны объектов культурного наследия. Острой проблемой для многих северных и восточных регионов остается труднодоступность памятников (Таймыр и др.), накладывающаяся на дефицит средств. Практическое осуществление контроля за соблюдением норм и требований охраны объектов культурного наследия и привлечение нарушителей к ответственности по-прежнему сопряжено с немалыми трудностями. Ситуация усугубляется тем, что нередко хозяйственная деятельность осуществляется в условиях неполного обследования регионов на предмет выявления памятников истории и культуры и отсутствия средств на обеспечение контроля за состоянием памятников. Отмеченная проблемная ситуация характерна не только для Волгоградской области, зафиксировавшей её, но и для других субъектов.

Об экологическом состоянии музеев-заповедников, отнесенных к категории “особо ценных объектов культурного наследия народов России” (Московский Кремль, Петергоф, Михайловское, Ясная Поляна, Соловецкий, Киж и др.) см. выше в части 3 настоящего Госдоклада.

Анализ затрат на охрану культурного наследия говорит о некотором росте в последние годы после их спада в начале 1990-х годов. По затратам на проведение охранных мероприятий и ремонтно-реставрационных работ в 2003 г. лидировали Архангельская (164,5 млн. руб.) и Воронежская (102,7 млн. руб.) области. В некоторых регионах страны уровень финансирования из собственных источников, сопоставим по величине с федеральными инвестициями. Но в отдельных субъектах Федерации памятники истории и культуры вообще не реставрировались, в частности, в Туве, и даже средства на охрану культурного наследия не выделялись (Коми-Пермяцкий и Ямало-Ненецкий автономный округ, Республика Тыва, Магаданская область). Более 10 регионов не в состоянии были представить данные о соответствующих затратах.

В этих условиях особую ценность приобретают инициативы ученых и специалистов по изучению культурного наследия, совершенствованию его охраны и экологически приемлемого использования. В последние годы активно ставится вопрос о социализации политики в отношении наследия, предполагающей широкое вовлечение в нее местного населения и общественности. Отчетный год дал целый ряд убедительных подтверждений эффективности такого подхода. В ряде регионов расширялась работа по популяризации знаний об историко-культурном наследии (Ростовская, Новосибирская область); вовлечение молодежи в охрану культурного наследия (на Кольском полуострове летом 2003 г. успешно работал молодежный экологический лагерь, нацеленный на сохранение древних петроглифов). В Карелии перспективным считают реализацию международных проектов по вовлечению памятников в сферу туризма.

Важно отметить, что многие инновации политики сохранения наследия в России проявляются практически синхронно с таковыми за рубежом. Об этом свидетельствуют содержание и результаты двух конференций по вопросам наследия, проходивших в Эдинбурге, Шотландия. На первой из них (сентябрь 2003 г.) – 10-й Международной конференции национальных трастов – в центре внимания были вопросы совершенствования охраны культурного и природного наследия на государственном и

муниципальном уровнях. В итоговом документе конференции старейшего в мире движения в сфере охраны наследия, названном “Эдинбургская декларация”, содержится призыв ко всем странам мира “придать вопросам сохранения наследия более высокий политический и финансовый статус при формировании политики как на национальном, так и на местном уровне”. В документе, основанном на учете самого успешного мирового опыта, содержится ряд ценных и для нашей страны констатаций и рекомендаций.

Другая Эдинбургская конференция, состоявшаяся в ноябре 2003 г., была посвящена вопросам экологического мониторинга культурного наследия, признанного, теперь уже на международном уровне в качестве одного из приоритетов политики в области наследия.

Разрабатывая региональные стратегии политики в области сохранения памятников истории и культуры, специалисты называют следующие приоритетные направления охраны культурного наследия от негативных последствий проявления факторов риска, в том числе – экологического риска:

- согласование всех видов работ на землях историко-культурного назначения;
- разработка и утверждение проектов охранных зон;
- контроль за ведением нового строительства;
- страхование памятников;
- вывод экологически вредных производств с территорий памятников и с земель историко-культурного назначения;
- противоаварийные работы, консервация памятников;
- проведение инженерно-экологических мероприятий (защита от вибрации, блуждающих токов, экологизация транспортных схем городов, понижение уровня грунтовых вод, устройство ливневых канализаций, вертикальная планировка и благоустройство исторических территорий, берегоукрепительные работы);
- кадровое обеспечение и финансирование работ по систематическому контролю состояния объектов культурного наследия.

## **Горные территории России: социально-экономические, экологические и правовые проблемы (на примере республики северная осетия-алания). Авторы: Ю.П. Баденков, А.А. Транин // Государство и право. №12 1997**

Горные районы и горная политика. Европейский опыт.

Общепринятого определения понятия "горы" или "горные районы" нет. И вряд ли оно возможно, поскольку в разных географических условиях и странах веками сложившееся целостное представление о горах варьируется в широких пределах. Однако ряд критериев, отличающих "горную" территорию от "негорной" существует. Это прежде всего: абсолютная высота над уровнем моря и различие относительных высот в пределах района; угол наклона поверхности (уклон склонов); вертикальная поясность растительности и ландшафтов; изменчивость, контрастность и суровость климатических условий; труднодоступность отдельных участков территории; физиологическое влияние высоты на живые организмы, в том числе на человека; повышенный риск природных стихийных явлений (оползни, сели, лавины и т.д.).

Вопрос выделения собственно горных территорий носит отнюдь не только теоретический интерес. Вся история человеческих цивилизаций доказывает, что жизнь и ведение хозяйства в горах существенно отличаются от таковых на равнинах. Как правило, эти условия характеризуются большими трудностями и ограничениями для горного населения, что выражается в значительном отставании экономического и социального развития горных территорий по сравнению с равнинными районами. Наличие этих диспропорций всегда ставило перед государством и обществом вопрос: в чем причина этих диспропорций и какими средствами можно сократить этот разрыв. В таком контексте определение понятия и границ горных районов приобретает практическое значение.

В мировой практике этот вопрос не нов. В частности, в странах ЕС проблема дефиниций давно и хорошо известна, и дискуссии экспертов на эту тему продолжаются. В Европейской Хартии горных регионов" (ст. 2), утвержденной Советом Европы, принято следующее определение: "... исходя из целей настоящей Хартии, стороны (страны, подписавшие Хартию) интерпретируют термин "горные регионы" в понимании местностей, где высота, рельеф и климат создают особые условия, влияющие на повседневную человеческую деятельность".<sup>1</sup> Найденный правовой консенсус, с одной стороны, определяет сам факт необходимости установления статуса горной территории и базовые критерии для этого, с другой - позволяет каждой стране модифицировать эти критерии в соответствии с географическими условиями и национальными традициями<sup>2</sup>.

Этот момент чрезвычайно важен и для определения более конкретной цели - выработки специальной политики поддержки горных районов. Так, например, в европейском контексте необходимость формирования последней определяется следующими (во многом общими для ряда стран) причинами:

### **1. Расселение и экономическое пространство:**

горные районы представляют собой пример дисперсного расселения, в отличие от урбанизированных равнин с высокой концентрацией населения и экономической деятельности;

горные территории нуждаются в поддержке как пространство для жизни и экономической деятельности; многообразная и динамичная экономика, современная социальная инфраструктура и защита культурного наследия являются необходимой основой для поддержки рассеянного по территории населения; эта поддержка и развитие могут реализоваться при наличии четко сформулированных целей и политической воли.

### **2. Сельское и лесное хозяйство:**

фермерство и лесное хозяйство являются не только элементами ландшафта гор, но и предохраняют территории, используемые для туризма и рекреации, обеспечивают безопасность транзитных путей через горы, защищают инженерные и энергетические сооружения.



### 3. Сохранение окружающей среды:

организация сельского и лесного хозяйства в горах должны быть интегрированы с целями охраны окружающей среды, сохранением ландшафтного и биологического разнообразия.

### 4. Туризм и рекреация:

инфраструктура туризма и рекреации должны быть интегрированы в традиционные формы природопользования. Неконтролируемое развитие способно разрушить структуру горных ландшафтов, являющихся главным фактором, привлекающим туристов. Туризм - рыночный товар, на который постоянно растет спрос. Горные территории могут поддерживать этот спрос только в том случае, если природные и культурные ландшафты будут сохранены.

### 5. Сохранение возобновимых энергетических ресурсов и сырья:

горы - источник этих ресурсов, представляющих интерес для экономики в целом. Их потребители - отнюдь не жители гор, а низменные экономически развитые регионы. Извлечение этих ресурсов сопровождается такими негативными явлениями, как эрозия, оползни, лавины, пожары и т.д. Компенсационные меры обычно не покрывают ущерба, нанесенного горному населению при изъятии этих ресурсов.

Вышеперечисленные аргументы признаются европейскими специалистами достаточными для формирования специальной горной политики.

Вместе с тем, говоря об особенностях развития горных регионов в различных странах Европы (а пока речь идет именно о них), нельзя забывать о ведущем принципе европейского развития - интеграции. Упрощая этот сложный и многоплановый процесс, можно сказать, что национальные политики развития в Европе (прежде всего в ЕС) формируются в рамках единой философии европейского развития. Национальные программы развития, в том числе и горных регионов, строятся с учетом интересов соседних стран, региона и Европы в целом. Примером таких согласованных действий нескольких горных стран в рассматриваемом плане может служить Альпийская Конвенция, подписанная в Зальцбурге в 1991 г. Германией, Францией, Италией, Австрией, Швейцарией, Лихтенштейном, Словенией и ЕС, и Хартия в защиту Пиренеев в 1996 г., подписанная Францией, Испанией и Андоррой. Эти акты весьма интересны с точки зрения целей, которые они ставят. И хотя оба этих акта имеют различную юридическую силу (первый обязателен для стран-участниц, второй носит рекомендательный характер), они направлены на достижение двух главных целей: совершенствование системы сохранения природных ресурсов и культурных ландшафтов и охрана окружающей среды и учет социальных потребностей населения.

Европейское Сообщество давно осознало важность горных областей, выполняющих важные экономические, социо-культурные и экологические функции. Во многих странах Европы (Италия, Франция, Швейцария и др.) приняты и действуют специальные "горные" законы, анализ которых мог бы стать предметом самостоятельного исследования.

Данная же статья является попыткой привлечь внимание к многочисленным проблемам горных территорий России. В Российской Федерации 40 субъектов из 89 в своих пределах имеют горные районы. По природным условиям, географическому положению, истории заселения и этно-культурному разнообразию горные районы России дают исключительно широкий диапазон различий и контрастов, что обусловлено их расположением в различных природно-климатических зонах. От этого зависит история освоения и расселения в горах, обеспеченность необходимыми для жизни ресурсами и способ управления ими, и, в конечном итоге, - культура, традиции и менталитет народа.

Однако в Российской Федерации не существует законодательных актов или иных нормативных материалов, устанавливающих особый статус "горного" района. В ряде республик Северного Кавказа (Дагестан, Северная Осетия-Алания) этот термин широко используется в официальных документах, однако не имеет законодательного оформления, что, в частности, связано с неразработанностью базовых понятий. Этот вопрос не является

академически абстрактным и приобретает реальное звучание при разработке социально-экономической политики развития горных районов.

Республика Северная Осетия-Алания: вариант модели развития.

Пример, избранный авторами для выработки подходов к решению вопросов данной темы, не случаен. Северный Кавказ -единственный в европейской части России регион, наиболее полно отвечающий всем хрестоматийным критериям горных стран: по высоте и расчлененности рельефа, ландшафтно-климатическому и этно-культурному разнообразию, особенностям хозяйства и расселения.<sup>3</sup>

Республика Северная Осетия-Алания занимает одно из ключевых мест среди республик и краев Северного Кавказа. Ее площадь составляет около 8 тыс. кв. км, из которых 5.2 тыс. кв. км приходится на горную часть. Республика характеризуется спецификой и уникальностью как природного, так, и прежде всего этно-культурного разнообразия.

Вместе с тем, Республике, как и ее соседям, присущи некоторые общие социальные, экономические и экологические проблемы. Для всех без исключения горных районов Северного Кавказа типична проблема депопуляции, отток жителей гор в города и равнинные районы; слабо развита коммуникационная инфраструктура; высок уровень безработицы. Новой и исключительно острой в последние годы стала проблема беженцев из районов военных и межнациональных конфликтов.

Типичен и спектр экологических проблем:

почвенная эрозия, снижение продуктивности почв, дегрессия горных пастбищ, ухудшение качества сенокосов, сокращение площади горных лесов и обеднение их видового состава; деформированная структура особо охраняемых природных территорий, чрезмерные рекреационные нагрузки в отдельных местах и т.д.

Учитывая особую уязвимость горных территорий к антропогенному воздействию, их ценность как хранилища этно-культурного и биологического разнообразия, водных, минеральных, биологических и рекреационных ресурсов, участники прошедшей в 1995 г. 2-й Международной конференции "Безопасность и экология горных территорий" (Владикавказ) в своем решении предложили ряд рекомендаций по разработке плана действий по сохранению и развитию горных территорий.

Одно из важных направлений в решении отмеченных проблем - развитие и совершенствование правовой базы для поддержки развития горных территорий, обеспечения безопасности и устойчивого развития. Изучение данного круга вопросов в правовом аспекте делается в России впервые и по сути дела является пионерным. В результате данных исследований и разработок должен появиться соответствующий законопроект "О сохранении и развитии горных территорий" (название условное).

Республика Северная Осетия-Алания может стать тем модельным полигоном, который послужит в дальнейшем для отработки указанного круга вопросов в других горных районах России. В республике уже существуют предпосылки для разработки такого законодательства: принята специальная Программа социально-экономического развития горной зоны республики "Горы Осетии", в которой сформулированы цели, задачи и направления развития. Кроме того, теоретические разработки и прикладные исследования ученых Республики в различных областях науки, связанные с горной проблематикой, позволяют вычлениить основные элементы организационно-правового обеспечения охраны и развития горных территорий.

Горная политика Республики Северная Осетия-Алания: потребности, возможные цели и приоритеты.

Нынешняя социально-экономическая ситуация требует переосмысления акцентов и приоритетов в политике развития горных территорий, ее увязывания с концепцией перехода России на модель устойчивого развития. Те хозяйственные функции, которые были свойственны и реализовались в горных районах Республики, претерпели существенные изменения: одни по объективным причинам отходят на второй план

(например, индустриальное развитие, добыча полезных ископаемых в силу истощения некоторых видов минеральных ресурсов), другие начинают приобретать большее значение. К последним относится развитие транспортного транзитного потенциала территории, ориентация на использование огромного рекреационного потенциала горных районов (курортного, туристического и т.д.), восстановление аграрного сектора.

Эта оценка базируется на многочисленных исследованиях и публикациях республиканских ученых и специалистов<sup>4</sup>, в которых фиксируются не только многие проблемы, но и смена приоритетов развития. Это открывает известные возможности для обозначения наиболее значимых позиций в будущей политике развития горных территорий на основе интегральных региональных подходов.

Смещение акцентов в политике развития горных районов Республики потребует не только четкого экономического расчета, но и включения всего спектра социальных и экологических потребностей местного населения, разработки системы организационно-финансовых и правовых механизмов управления территорией. Учитывая опыт многих европейских стран, необходимо повысить и уровень участия местного населения в управлении развитием своими территориями, разработать систему экономических и правовых механизмов по выравниванию условий жизни в горах и "на плоскости", что позволит стимулировать возрождение традиций сельских обществ, откроет возможности для деловой активности молодежи - туристский бизнес, народные помыслы и т.д.

Безусловно, отмеченные выше цели и приоритеты развития горных районов Республики Северная Осетия-Алания ни в коей мере не претендуют на бесспорность и обоснованность приоритетов. Авторы сочли необходимым еще раз подчеркнуть мысль о первостепенном значении национальной политики развития горных районов Республики, где должны быть ясно указаны и конкретизированы цели и направления их развития. Правовое же, законодательное творчество политиков и специалистов призвано обеспечить реализацию этой политики.

Вопросы правового обеспечения сохранения и развития горных территорий Республики Северная Осетия-Алания. Общий взгляд на структуру будущего законопроекта. Прежде чем остановиться на содержательной стороне будущего законопроекта, необходимо иметь представление о реальном состоянии горных территорий, о социальных, культурных и экономических процессах, происходящих как в самих горных сообществах, так и в обществе в целом. Необходимо всесторонне оценить тот социальный и политический фон, который будет являться средой, где будет действовать будущий закон. Некоторые элементы этих оценок изложены в Программе социально-экономического развития горной зоны Республики Северная Осетия-Алания "Горы Осетии", многочисленных научных публикациях и отраслевых документах. Однако всестороннего исследования по оценке состояния горных районов и проживающего там населения, основанного на строгих статистических материалах и анализе проблем и имеющего ранг государственного документа, пока не сделано. Во всяком случае, авторы настоящей статьи с таким материалом не знакомы.

В том, что касается правовой базы, следует отметить, что действующее в Республике (и в Российской Федерации) законодательство лишь в общих чертах может отвечать специфическим требованиям сохранения, использования и поддержки горных территорий. Поэтому важность и актуальность разработки специального нормативного акта о горных территориях несомненна. Кроме того, при известных условиях подобный нормативный акт регионального характера мог бы служить моделью для других горных регионов Российской Федерации, поскольку даже при всем разнообразии природных, социально-экономических и этно-культурных условий существует известное сходство проблем развития, формирования статуса и границ горной территории, вопросы управления, финансирования и т.д. и т.п. И еще раз необходимо подчеркнуть общую характеристику для всех горных территорий, определяющую степень особого внимания к ним - их уязвимость и чувствительность к воздействиям.

Исходя из указанной специфики принципы устойчивого развития для горных территорий играют первостепенную роль. Ключевым элементом устойчивости развития является паритет трех доминант развития: социальной, экологической и экономической.

В современной теории и практике природоохранной деятельности сложилось понимание того, что каждый регион - это экологическая и этно-культурная индивидуальность, требующая адекватного индивидуального подхода. Бесспорным является и то, что правовые аспекты охраны окружающей среды также имеют ярко выраженные особенности, обусловленные спецификой конкретных территорий: их природными условиями, этническими и религиозными особенностями, спецификой "традиционного права" (понятие "закон гор", заметим, носит не только расхожую бытовую нагрузку, но и реально отражает многовековой свод правил и норм жизни, отношение к природе и т.д.).

Характер и содержание природоохранной деятельности, в частности определение правового статуса природного объекта, территории, системы управления ресурсами и другие элементы установления статуса территории (в особенности горной), зависят в первую очередь от геоэкологических свойств объекта, его специфики. Любое изменение свойств объекта управления и природоохранной деятельности как необходимого элемента развития требует адекватных мер по корректировке всех механизмов функционирования и управления.

Основополагающее значение для обоснования современной концепции управления и охраны природы конкретных природных комплексов, в том числе и особенно горных территорий, имеет определение их географических границ и внутренней структуры в соответствии с закрепленными в законодательстве критериями их выделения. Наряду с закреплением географических границ таких территорий для определения сферы действия соответствующего правового режима, важное значение имеет выделение по различным критериям (экономическим, экологическим, этно-культурным и т.д.) соответствующих внутренних единиц таких территорий (если в этом есть необходимость) - зон, районов и др.

В юридическом аспекте, в отличие от естественно-научных определений, большое значение имеют формальные признаки, такие как принятие компетентным органом решения об объявлении природной территории в качестве объекта правовой охраны, принятие акта об особенностях режима, управления, использования ресурсов, землевладения-землепользования, охраны окружающей среды и др. на данной территории. Поэтому в юридическом плане горная территория Республики Северная Осетия-Алания как территория с особым режимом (управления, природопользования, экономики, охраны природы) должна быть определена и закреплена в соответствии с Конституцией Республики решением соответствующего республиканского государственного органа (например, Совета Министров).

В пользу необходимости создания правовой базы для обеспечения сохранения и развития горных территорий Республики говорит еще целый ряд факторов. Так, в обосновании Программы "Горы Осетии" отмечается, что в последние годы "деформированная инвестиционная политика в отношении горных территорий привела к утрате традиционного и систематизированного ведения сельского хозяйства<sup>5</sup>, в тяжелом положении лесной горный комплекс, особо охраняемые природные территории. Эти обстоятельства со всей остротой ставят вопрос о пересмотре стратегии использования природно-ресурсового и социально-экономического потенциала горной территории Республики для реализации целей устойчивого развития, поиска новых подходов, в том числе и правовых.

Переходя непосредственно к рассмотрению некоторых элементов будущего законопроекта, выскажем несколько общих соображений. Любой законодательный акт предваряют общие положения. В нашем случае в первую очередь необходимо дать определение понятия "горная территория". Выше нами было уже приведено определение,

данное в Хартии горных регионов Европы. В законодательстве различных европейских стран и международных документах определения горных территорий в целом идентичны и имеют лишь незначительные различия, которые основываются на конкретных географических условиях и национальных традициях.

Так, например, в ст. 1 французского Закона "О развитии и сохранении горных территорий" от 9 января 1985 г. горная территория определяется как "целостное географическое, экономическое и социальное образование, где рельеф, климат, природная и культурная среда требуют проведения специфической политики развития, устройства и сохранения... Специфичность горных районов осознается нацией и учитывается государством, его учреждениями, территориальными органами и их объединениями в своей деятельности<sup>6</sup>.

Как мы видим из приведенных определений, общие критерии выделения горных территорий достаточно универсальны и могут быть использованы в будущем законопроекте Республики Северная Осетия-Алания.

В некоторых европейских странах определение горной территории конкретизируется. Так, в проекте Закона "О развитии горных районов Республики Болгария" горным районом признается "территория одной или более общин, в которых более 70% территории находится на высоте, превышающей 600 м над уровнем моря и перепад низших и верхних высот - более 400 м". Столь же конкретизированные параметры используются и в украинском Законе "О горных населенных пунктах" 1995 г.

Таким образом, в каждом конкретном случае определение и статус горной территории может варьироваться и определяться, исходя из действующего в каждой стране законодательства. При этом возможны и варианты. Одним из них может быть следующий: горная территория в фиксированных границах определяется Постановлением Правительства Республики на базе одного или нескольких административных районов. В последнем случае возможно создание специального межрайонного органа управления, если это не противоречит Конституции Республики, либо некоего межрайонного координационного органа - Совета, Комитета и т.д.

Можно пойти по длительному, но, на наш взгляд, более перспективному пути, взяв за основу швейцарскую модель Закона об инвестициях в горные территории. В этом случае предстоит провести большую и кропотливую работу по инвентаризации и классификации сельских администраций, и на основе этого создать сеть горных районов по критерию инвестиционной политики. Эта "инвестиционная горная сеть" может не совпадать с сеткой административного деления, что потребует разработки четкой правовой основы регулирования отношений всех участников горной политики по всем аспектам, в том числе и природоохранным. Этот вариант выглядит весьма привлекательным в швейцарском исполнении, где он сыграл большую роль в подъеме экономики и уровня жизни в горных коммунах. Для реалий Республики Северная Осетия-Алания он может оказаться не столь эффективным в силу различия экономических условий и традиций управления.

В положениях общего характера должны быть четко сформулированы цели и задачи закона. Выше уже говорилось о них: по существу в них должны быть отражены ключевые положения Национальной Программы развития горных территорий. А именно: развитие системы правового регулирования отношений в области сохранения и использования природных ресурсов и историко-культурного наследия горной территории, курортно-рекреационного потенциала, экологического оздоровления и т.д.

В арсенале отечественной и зарубежной практики существуют определенные средства и механизмы, которые используются при решении вопросов регионального развития, управления ресурсами, социальной и экономической поддержки территорий, в том числе и горных. Одно из них - зонирование территории. Этот технико-правовой инструмент, с одной стороны, позволяет определить территориальные границы зон в зависимости от выбранных критериев, которые закрепляются Постановлением

Правительства. С другой - зонирование дает основание для установления особого правового режима последних, т.е. порядка регулирования и управления территорией в зависимости от целей развития - сельскохозяйственных, рекреационных, экономических (например, свободные экономические зоны), особо охраняемые природные и культурные объекты и территории. В соответствии с установленным режимом использования и охраны каждой из зон горной территории, базирующемся на действующем российском и республиканском законодательстве, формируются и основные составляющие механизма регулирования социально-экономической деятельности конкретной горной территории (или зоны).

Природоохранная и хозяйственная деятельность на горной территории должна осуществляться исходя из естественных закономерностей функционирования экосистем последней. Это обуславливает установление на горных территориях научно обоснованных и экономически приемлемых ограничений и запретов. Поэтому одним из элементов законопроекта должен быть раздел о правовом режиме горной территории, включающий характеристику "особого" режима хозяйствования на ней и охраны окружающей среды с перечнем (желательно исчерпывающим) допускаемой и запрещаемой деятельности.

Другим не менее важным разделом будущего законопроекта традиционно должен быть раздел об управлении. В нем очерчивается компетенция федеральных, республиканских органов и органов местного самоуправления в сфере управления данной территорией и планирования ее развития. Отметим, к примеру, что в ряде европейских стран создаются специальные органы для горных регионов. Во Франции, например, это Национальный Совет по развитию, устройству и охране горных территорий при Совете Министров. Он возглавляется Премьер-министром. В составе Совета парламентарии, представители министерств, представители горных коммун. В его функции входит контроль за выполнением "горного" Закона и Программы развития горных территорий. Советом создается Комитет развития,

устройства и охраны для каждой горной зоны. Этот комитет включает представителей местной администрации, органов местного самоуправления, неправительственных организаций, физических и юридических лиц, заинтересованных в развитии и сохранении горных территорий.

Однако создание тех или иных специальных организационных структур - это лишь одна из возможностей содействовать упорядоченному развитию горных территорий. Как показывает практика в странах Европы, решающим фактором достижения целей горной политики развития, поддержки горных районов и, соответственно, жизненности принятых мер, в том числе и правовых, является их обеспеченность экономическими, включая финансовые, ресурсами. Без финансовой поддержки, т.е. финансирования целевого характера не только из федерального бюджета, но и из собственных республиканских средств, большинство указанных вопросов решить практически невозможно.

Вместе с тем отечественная и зарубежная практика предлагает некоторые выходы из этой ситуации, в частности создание различных специальных фондов. В данном случае представляется необходимым создание подобного фонда - Фонда развития и поддержки горных территорий (на уровне как Федерации, так и субъектов). Этот Фонд может объединять средства госбюджета, бюджета республики, взносов физических и юридических лиц, средств, поступающих по международным программам, и т.д. Такие предложения уже существуют в отношении экологического инвестиционного Фонда ТРАНСКАМА.

В заключение хотелось бы зафиксировать основополагающие компоненты европейской горной политики и ее правовой защищенности в контексте возможности использования богатого европейского опыта при формировании отечественной горной политики в целом, и в частности для разработки национальной горной политики и создания законодательной базы в Республике Северная Осетия-Алания.

Приведенные ниже положения базируются на документе, принятом на Европейских межправительственных консультациях (Авимор, Шотландия, апрель 1996 г. и Тренто, Италия, октябрь 1996 г.) и имеющих символическое название: "К устойчивому развитию горных регионов в Европе". Отметим лишь некоторые из них:

1) необходимо безотлагательное установление баланса между экономическим развитием и сохранением горной окружающей среды, где человек занимает центральное место, понимая под этим: традиции и культуру горного населения; чувствительность окружающей среды и важность горных экосистем; специфику экономических возможностей и нужд горного населения;

2) Европейское Сообщество пришло к осознанию важности и необходимости формирования горной политики на европейском, региональном и национальном уровнях. Существует развитая и многоплановая сеть горных программ, проектов, соглашений и других инструментов поддержки горных районов;

3) во многих европейских странах, прежде всего альпийских, существует национальная политика развития горных районов, базирующаяся на историческом опыте и традициях. Особо следует отметить наличие солидной правовой базы - "горного законодательства".

В России пока не существует легально оформленной национальной горной политики. Поэтому инициатива Республики Северная Осетия-Алания по формированию национальной политики развития горных территорий и разработке правового обеспечения ее реализации заслуживает серьезной поддержки. В связи с последним авторы хотели бы высказать предложение о внесении поправки в Основной закон Республики, включив в него положение об особом статусе горных районов. Это поднимет авторитет последующих нормативных актов, касающихся таких районов, тем более что для этого есть некоторые предпосылки: предполагается разработка Федеральной целевой Программы по устойчивому развитию горных районов России, вносятся предложения о разработке пакета рамочных законодательных актов по поддержке развития горных районов Российской Федерации и т.д.

1 Хартия подписана Палатой Регионов Совета Европы и утверждена Постоянным Комитетом Конгресса местных и региональных властей СЕ в 1995 г. В настоящее время она прошла обсуждение на Парламентской Ассамблее Совета Европы и Конференции Европейских министров по региональному планированию. Предполагается, что к 2000 г. Хартия будет принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы и странами-членами Совета Европы в качестве Межправительственной Конвенции и явится основой европейской политики по устойчивому развитию горных регионов.

2 См.: Горные регионы Европейской части России: состояние и проблемы развития. Национальный доклад. М., 1996, с. 8.

3 Республика Северная Осетия-Алания одной из первых выступила с инициативой разработки и формирования горной политики республики и ее правового обеспечения.

4 См., например: Тезисы докладов 2-й Международной конференции "Безопасность и экология горных территорий". Владикавказ, 1995.

5 Программа социально-экономического развития горной зоны Республики Северная Осетия-Алания на 1995-2005 гг. Владикавказ, 1995, с. 3.

6 Code Rural. Pans, 1987, p 1272.

## **Об опыте создания информационных ресурсов по этно- и лингвокультурному наследию народов среднего Поволжья**

Россия, г.Ульяновск

Поволжский регион - один из многонациональных регионов России на территории края живут представители более 80 национальностей, однако, преобладают русские, татары, чуваша, мордва, а остальные национальности немногочисленны. Подавляющее большинство народов края говорит на языках, принадлежащих к трем лингвистическим семьям: индоевропейской, алтайской и уральской.

Основной целью работы является создание в среде Internet активных информационных ресурсов для поддержки деятельности по исследованию и сохранению этно- и лингво-культурного наследия Поволжского региона, а также обеспечение доступа широких слоев населения к информации о материальной культуре народов Среднего Поволжья через электронные и иные материалы творческого объединения "Наследники" учащейся молодежи, педагогов, родителей и ученых вузов (УлГУ, УлГПУ, УлГТУ) [1,4,7] г.Ульяновска.

Члены Творческого Объединения "Наследники" работают по двум направлениям: историко-археологическое и этноэкологическое. Историко-археологическое направление включает изучение истории края, археологию и этнографию. Этноэкологическая работа ведется по изучению этнокультуры (на иностранных языках), этноэкологии и экодизайна. Творческое объединение "Наследники" (ТОН) участвует в научно-полевых экспедициях, проводит исследовательскую работу по изучению и сохранению этнокультурного наследия народов Поволжья.

В настоящее время в России идет интенсивное создание информационных ресурсов по этнокультуре, которые являются результатом как централизованных мероприятий, так и различных общественных и частных инициатив. С 2003г. идет активный процесс по разработке и информационно-лингвистическому наполнению сайта организации ТОН.

Сайт в первую очередь ориентирован на решение следующих основных задач:

1. популяризации исследований в области археологии, этнокультуры и эко- и лингвокультуры;
2. объединения заинтересованных лиц в ассоциацию региона с целью создания информационных ресурсов для изучения сохранения этнокультурного наследия народов Поволжья;
3. продолжению совместных поисково-исследовательского наследия народов России и процветания межнациональных работ по изучению и сохранению этнокультурного наследия в регионе;
4. разработки культурно-образовательных программ этнокультурного наследия, формирования у учащейся молодежи культуры межнационального общения.

Информационная архитектура и ее наполнение является наиболее трудоемкой составной частью организации сайтов. Основными критериями подбора материала для информационного наполнения сайта "Этнокультуры региона" являлись практическая целесообразность и возможность обращения к используемым ресурсам других сайтов и исследованиям ученых в области этно- и лингвокультуры, что является важным для активизации процесса разработки и использования Internet-ресурсов по этнокультуре.

Проблематике этнокультуры Поволжского региона, а именно Среднего Поволжья, посвящено довольно много исследований, как например [1-6]. Тем не менее, эту тему нельзя считать исчерпанной. В Internet активно идет процесс создания и систематизации ресурсов, создаются базы данных по этнокультуре. В ходе исследования были определены



сайты, которые имеют самое непосредственное отношение к нашей работе по этнокультуре и выделены на наш взгляд наиболее информативные [8-14].

Так как сайт в первую очередь ориентрован на широкий круг лиц и молодежь кроме общей и частной информации по деятельности объединения ТОН на отдельных страницах сайта было решено добавить общую познавательную информацию по этнокультуре, а именно основные понятия науки этнография, этнокультуры, понятия об этнических функциях культуры и методах, используемых при исследовании этнокультуры.

В раздел лингвистического обеспечения сайта включен разработанный 3-язычный словарь-гlossарий по материальной культуре (русский, немецкий, английский). Словарь построен гипертекстовым образом, т.е. после толкования слова предлагаются ссылки на другие термины glossария или сайты, где можно подробнее узнать о том или ином термине. Термины в словаре расположены по разделам (русская, татарская, чувашская, мордовская национальная одежда), к которым можно переходить по системе навигации. В данный момент словарь содержит термины по национальной одежде народов Среднего Поволжья.

При переводе слов для данного словаря были использованы такие приемы перевода безэквивалентной лексики как транскрипция и описательный перевод. Например, термин "армяк" на английский и немецкий языки передается соответственно переводческой транскрипцией как Armyak и Armjak, а толкованием термина служит его описание. Предполагается, что данный glossарий будет переведен и на основные языки, на которых говорят народы Поволжья - это татарский, чувашский и мордовский.

Термины, дающиеся в словаре, весьма архаичны, типичны для нашего региона, но ныне мало известны, собранные воедино, они не были до этого размещены в сети Internet, а в особенности на немецком и английском языках.

Национальное развитие не может идти по пути этнической самоидеализации и замкнутости от общекультурного контекста всего мирового сообщества и современная культурно-информационная интеграция более определенно ставит этнические сообщества перед необходимостью переосмысления своего будущего в современном прогрессе и в рамках такой новой социокультурной реальности как Internet. Считаем, что поддерживаемый творческим объединением "Наследники" Internet-ресурс послужит для образовательного и познавательного, воспитательного процесса в области лингво- и этнокультурного наследия, для его восстановления и сохранения, для создания ассоциации заинтересованных лиц с целью объединения информационных ресурсов этнокультурного наследия народов России и процветания межэтнической стабильности.

## Литература:

1. Анашкина Г.П. Материалы по этнографии Ульяновской области. - Ульяновск: ИПК ПРО, 1997.
2. Арутюнов С.А. Свод этнографических понятий и терминов: Материальная культура. - М.: Наука, 1989.
3. Бромлей Ю. В. Этнос и этнография. М.: Наука, 1973.
4. Шабалина Л.П. Этнические особенности народов Ульяновского Поволжья. - Ульяновск: ИПК ПРО, 1993.
5. Шабалина Л.П. Структура и быт семьи народов Среднего Поволжья. - Ульяновск: УлГПУ, 1997.
6. Шабалина Л.П., Туркина О.А. Этнология, этнография в педвузе и общеобразовательной школе. - Ульяновск: УлГПУ, 1998.
7. <http://hosting.ulstu.ru/sc81/>
8. <http://www.ethnos.nw.ru/>

9. <http://www.museum.samara.ru/atno.htm>
10. <http://cbook.ru/peoples/terms/index.shtml>
11. <http://www.ethnos.nw.ru/etnmus/index.htm>
12. [http://ladoga.rw.ru/catalog/chap\\_2/z72.htm](http://ladoga.rw.ru/catalog/chap_2/z72.htm)
13. <http://museum.uven.ru>
14. [http://fp.nsk.fio.ru/class1/rus\\_kostyum/k1013/mug.htm](http://fp.nsk.fio.ru/class1/rus_kostyum/k1013/mug.htm)

**Вудман Г.**

Когда два или более корпуса права применимы к одному и тому же населению – т.е. в ситуации правового плюрализма – каждый корпус проводит свою политику по отношению к другому<sup>1</sup>. Эта политика может быть или не быть последовательной или последовательно проводимой. Часто она подразумевается, нежели является результатом ясного и четкого рассмотрения. Это может быть политика антагонизма или конфликта или политика согласования и даже благоприятствования другому праву и его продвижения. Социальные последствия такой политики могут быть более удовлетворительны, если она планируется путем сознательного принятия решений.

Во всех случаях, решения, вероятно, будут спорными. В периоды социальной трансформации они постоянно пересматриваются, и политика одобряется, дополняется или заменяется. В настоящей статье на основании литературы по теории права и по антропологии я пытаюсь обрисовать природу имеющихся альтернатив.

### 1. Составляющие ситуации правового плюрализма

В начале необходимо проанализировать различные виды права, создающие такие ситуации. При этом важно избегать правового централизма, предполагающего, что определенные виды права являются «нормальными» или «естественными» и в дальнейшем определяющего исключительно их как «настоящее» право.

Правовой централизм путем преувеличения различий между схожими явлениями препятствует осознанию некоторых примеров правового плюрализма. Например, если мы проведем четкое различие между правом некоего народа и его обычаями и положительной моралью, нам придется рассматривать вопросы, касающиеся сосуществования права и обычаев или права и морали, как включающие в себя взаимоотношения между различными типами социальных явлений, а не между явлениями одного типа – правового. Так мы лишимся тех догадок, которые могли бы возникнуть при рассмотрении их в условиях правового плюрализма.

Общественные науки изучают корпуса соблюдаемых социальных норм. Право в каждом государстве есть корпус норм, соблюдаемых гражданами (хотя их соблюдение никогда не бывает полным). Для отличных от права социальных норм могут использоваться такие термины, как положительная мораль, народное право, обычное право, аборигенное право или общинное право (folk law, customary law, indigenous law и common law)<sup>2</sup>. В литературе, изучающей нормативные акты, нет согласия в отношении различных форм и содержания, которые могут иметь правовые нормы.

Одну крайность среди существующих теорий представляют те из них, которые описывают правовые нормы как императивы, требующие простого подчинения. Другой крайностью является взгляд на них как на не более чем интерпретации некоторых аспектов человеческой жизни<sup>3</sup>. Я бы утверждал, что существуют нормы нескольких типов, включая те, что соотносятся с разнообразными формами, описываемыми в различных теориях.

Для целей настоящей статьи элементы каждого корпуса социальных норм могут при классификации быть отнесены к четырем типам. Первый тип – это императивные нормы, требующие от людей определенного поведения, включая избегание некоторых форм поведения в определенных обстоятельствах. Второй тип, иные нормы, состоящие из утверждений, привязывающие определенные последствия к определенным типам

---

<sup>44</sup> Вудман Г. Теория права, антропология и плановый правовой плюрализм // Обычное право и правовой плюрализм.. Материалы XI Международного конгресса по обычному праву и правовому плюрализму, август 1997 г., Москва. Ответственные редакторы: Н.И. Новикова, В.А. Тишков М., 1999. – С. 13 – 19

поведения, не требующие такого поведения или его избегания. Примерами таких «способствующих» или «наделяющих властью» норм<sup>4</sup> могут служить те, что определяют процедуру заключения действительного брака.

Третий тип: каждый корпус социальных норм включает формулировки, привязывающие определенные последствия к определенным условиям и событиям; эти условия и события могут как быть так и не быть результатом поведения людей. Такими нормами являются, например, законы, определяющие влияние смерти правообладателя на право собственности; или законы, предусматривающие, что норма, после ее соблюдения в течение некоторого периода времени, становится действительным законом.

И, четвертый тип: некоторые нормы определяют понятия, используемые для выражения других норм. Примерами могут служить нормы, определяющие такие понятия как «семья» и «родительство».

Любой сколько-нибудь пространный корпус социальных норм, независимо от того, является ли он государственным правом или нет, содержит нормы всех четырех типов.

В дополнение к относительно специальным нормам существуют общие нормы или принципы, как, например, нормы, предписывающие поведение, направленное на поддержание спокойствия в группе и групповой солидарности в отношениях с внешним миром.

Нормы являются социальной действительностью, пока их соблюдают. Это влечет за собой выполнение двух условий.

Первое, соответствующее нормам поведение должно быть частым. В принципе, это означает: (а) в случае императивной нормы, осуществление требуемого поведения; (б) возможность используется периодически одновременно с поведением, предполагающим достижение предписанного результата; (в) в случае нормы, указывающей последствия события, поведение, предполагающее, что последствия явились результатом произошедшего события; (г) в случае определения понятия, поведение в соответствии с использующими данное понятие нормами типов (а), (б) или (в). Соблюдение социальной нормы может быть признано действительным и в том случае, если может быть достоверно предсказано, что соответствующее ей поведение произойдет в будущем. Таким образом, о норме, принятой законодательным органом, можно сказать, что она существует в качестве социальной нормы, если постановления этого органа ранее обыкновенно исполнялись.

Вторым условием социального существования норм является получение ими общественного признания. Это означает, что нормы составляют, по меньшей мере, часть действительной мотивации соответствующего им поведения. Такая мотивация является социальной в том смысле, что она возникает из – обыкновенно молчаливого – соглашения в среде населения о соблюдении этих норм при взаимоотношениях его членов друг с другом. Такое общественное отношение обыкновенно связывается с верой в некоторую идеологию, т.е. с оценкой социальной и физической среды данной группы населения, видимой в качестве предоставляющей предпосылки для заявлений о необходимости действовать в соответствии с законом.

Такая идеология обычно включает положения о численности населения, в отношении которого данное право считается действующим, функционировании связанных с ним институтов, его внутреннем единстве и историческом происхождении входящих в него норм.

Демонстрация того, что и государственное право, и некоторые другие корпуса имеют такое содержание и такую форму социального существования не доказывает отсутствия четкой разницы между государственным правом и другими корпусами норм. Однако, это бросает вызов тем, кто требует особого статуса для государственного права. На них теперь лежит груз разъяснения критерия, на основании которого они различают виды внутри одного и того же рода. В литературе рассматривается множество таких возможностей.

Первым и, пожалуй, наиболее веским утверждением является то, что государственное право отлично [от всех прочих видов права], поскольку оно одно состоит из корпусов норм, по одному на каждое государство, каждый из которых унифицирован и внутренне последователен, так как все нормы приобретают характер закона из одного, точно определяемого и отличного источника. В некоторых работах он упоминается как Grundnorm (основная норма) или как правило признания<sup>5</sup>.

Негосударственное право редко, если вообще, обладает этой чертой. Сущность и происхождение норм, считающихся созданными обычаем или традицией, часто оказываются неясными и сомнительными. Однако, пристальное рассмотрение сущности государственных правовых систем показывает, что, хотя сопутствующая им идеология часто утверждает их единый и внутренне последовательный характер, они также не обладают перечисленными выше чертами. Право каждого государства открыто объявляет, что оно черпает более чем из одного источника действующих норм. Могут устанавливаться принципы, определяющие иерархию источников права для установления доминирующего в случае конфликта между нормами. Но это не определяет единственный и окончательный источник; это лишь предоставляет средство для разрешения конфликтов, когда таковое становится жизненно необходимым, но не устраняет их. Нет свойственной человеческому обществу причины, по которой люди не должны принимать непоследовательные принципы и следовать, в определенной мере, каждому из них. Нет логической невозможности в том, чтобы исторически первая Grundnorm утверждала более одного основополагающего принципа, которые могли бы положить начало непоследовательным нормам. Государственное право стремится быть внутренне последовательным, но в реальном сложном мире это никогда не удастся.

Далее, никакая государственная правовая система не выводится полностью из официальных источников права. Неизбежно остаются пробелы и сомнения, которые должны быть устранены путем ссылок на иные источники. Нормы, возникающие в этих ситуациях, создаются и соблюдаются обществом в целом или иногда группами, такими, как, например, профессиональные юристы в современных правовых системах. Положительная мораль, общее понимание значений языка, на котором выражены нормы государственного права, обычая и обычного права (чаще неписанные, нежели письменные), составляют часть государственного права, даже если последнее формально кодифицировано<sup>6</sup>. С предшествующим утверждением связано утверждение о том, что государственное законодательство исполняется более эффективно, чем негосударственные нормы. Возможно, именно это подразумевается, когда говорится, что в конфликтных ситуациях государственное право всегда доминирует над противопоставляемыми ему социальными нормами. Если, как утверждалось ранее, видение социальных норм состоящими только из императивов должно быть отвергнуто, вышеизложенное должно быть выражено как утверждение, что государственное право принимается обществом в значительно большей степени, чем другие виды права. Об этом определенно свидетельствует антропологическая практика.

Также и утверждение, что государственное право точно, в то время как прочие корпусы социальных норм бесконечно гибки, является грубым преувеличением контрастов, которые, в любом случае, не точно соотносятся с государственными и негосударственными нормативными установлениями. Такие корпусы социальных норм, как так называемое обычное право, иногда называются смутными и неопределенными, когда с ними сталкиваются колониальные чиновники, судьи и члены политической элиты государства, имеющие лишь ограниченный опыт в отношении таких норм. Обычное право, по определению, хорошо известно тем, кого оно ближе всего касается, кто на практике часто имеет лишь самое смутное представление о нормах государственного права. Вероятно, с их точки зрения обычное право их группы окажется более ясным и определенным, чем право государственное.

Таким образом, я прихожу к выводу, что существует множество видов права в дополнение к государственному, и что последнее часто является одной из составляющих в ситуации правового плюрализма в тех случаях, когда оно соблюдается населением, соблюдающим также и обычное право.

## 2. Оценка выбора вида права

Возможно ли установить какие-либо общие принципы, с помощью которых мы смогли бы, в условиях правового плюрализма, определять какие виды права должны применяться в каждом конкретном случае? Здесь я не рассматриваю вопрос о том, кто должен принимать это решение или быть облачен властью для его принятия.

Представляется предпочтительным сначала заняться поиском принципов, если таковые существуют, которые должны направлять такое решение. Однако следует признать, что такой поиск общепризнанных принципов может завершиться полным провалом и привести к заключению, что решение должно приниматься по воле наиболее подходящего лица или органа – законодательного, представительного, демократического, назначенного божественной властью или иного.

На практике вопрос о выборе права возникает постоянно, но редко становится предметом тщательного теоретического обсуждения. В рамках данной статьи можно сделать лишь несколько замечаний, в основном отрицательных, по поводу обоснованности четырех, обычно упоминаемых принципов. Эти замечания не последовательны, но представляется, что каждое из них имеет определенный вес в некоторых ситуациях.

Первый принцип гласит, что путь прогресса человечества проходит в трудах с целью ликвидации правового плюрализма на благо единства права в каждом государстве или иной области. Основным аргументом в пользу такой политики является достижение посредством ее желаемого равенства всех перед законом; правовой плюрализм, как утверждается, влечет за собой неравенство. Поскольку в некоторых случаях правового плюрализма, особенно, когда он создавался колониальными властями, расовая принадлежность индивида использовалась в качестве критерия для определения применяемого к нему вида права, это утверждение подкреплялось доводами о том, что правовой плюрализм включает расовую дискриминацию<sup>7</sup>. Непосредственным ответом на требование такой политики будет то, что, по свидетельству существующих законов, никто, за исключением, возможно, анархистов, не верит этому безоговорочно. В каждом виде права обязанности и права людей меняются в зависимости от их статуса, определяемого такими факторами, как пол, возраст, происхождение, военные или экономические достижения, род занятий или занимаемая должность.

Существенным возражением является то, что равный правовой подход в неравных социальных условиях не создает равенства. Правовой плюрализм сохраняется как в системе государственного права и признается им, так и в форме сосуществования государственного права с негосударственным. Такая живучесть указывает на признание истинности того, что сложность и многообразие не приводят необходимым образом к неравенству и могут быть необходимы для справедливого правосудия.

Второй принцип, обыкновенно утверждаемый теми, кто управляет государственными правовыми системами, гласит, что, в общем, государственное право должно иметь приоритет над иными видами права, поскольку оно является правом в некотором роде лучшего, более справедливого типа. Таким образом, утверждается, что государственное право в целом более определено и точно, лучше известно, более стабильно и беспристрастно, и более благоприятно для экономического развития, чем обычное право. В другом контексте этот довод рассматривался в первой части данной статьи, когда отмечались утверждения о том, что государственное право более точно и лучше известно своим субъектам. Я уже подвергал сомнению основные утверждения о наличии родовых различий между государственным и негосударственным правом, от

которых зависит указанный принцип. Связанное с ним утверждение о том, что государственное право благоприятствует достижению желанной цели строительства нации, тогда как обычное право разделяет ее, в лучшем случае является тавтологией. Говорится, что единообразное государственное право способствует единообразию поведения в пределах нации, тогда как право других групп (которые могут быть как меньше, так и больше национальных государств) способствуют социальному единообразию в этих группах. Это очевидно, но не определяет того, почему единообразие в одной области лучше, чем единообразие в другой. С другой стороны, это утверждение способствует распространению мнения, что в государстве нет места для культурного и правового разнообразия.

Третий принцип указывает на противоположную тенденцию. Он гласит, что применение обычного права должно предпочитаться применению недавно разработанного государственного права<sup>8</sup>. Критике этой позиции трудно найти поддержку в кругах, занятых изучением обычного права. Существуют несколько аргументов в ее защиту. Утверждается, что обычное право выше как право, всенародно предпочтенное его субъектами, нежели право, навязанное чуждой властью; что на практике оно морально превосходит государственное, и (принимая во внимание последнее утверждение) никто извне не может быть достаточно компетентен для вынесения морального суждения о социальном строе, и, поэтому, обычному праву должно быть позволено действовать у народов, создавших его как выражение своего характера. В ответ надо сказать, что есть много примеров, когда обычное право выражает не столько волю своих субъектов, сколько проявления власти определенных групп населения, имеющих общие интересы: старейшин, жрецов, членов определенной касты или семьи, мужчин и т.д. Морально оно не всегда превосходит современное государственное право. Есть примеры обычного права, допускающего такие формы угнетения, как рабство или уродование женских половых органов<sup>9</sup>. Более того, довод о моральной относительности приводит к противоречию с самим собой: если каждая система моральных убеждений есть продукт определенной социальной среды (положение, для которого есть серьезные основания), то уверенность в моральной ценности дарования действительности всем обычным нормам также должно быть специфичным для особой социальной среды. Очевидно, что многие общества не считают правильным проявление терпимости по отношению к большинству других убеждений. Можно заключить, что мы должны быть готовы взять на себя моральную ответственность за отклонение, по меньшей мере, некоторых аспектов обычного права.

Четвертый принцип политики благоприятствовал бы не обычному праву вообще, но праву коренных народов. Ясно, что многим коренным меньшинствам требуется защита от доминирующего большинства, и что их угнетение связано с тем, что они аборигены. В частности, позволение обычному праву коренных народов определять права на естественные ресурсы территорий, на которых они проживают, иногда представляется подходящим способом исправления прошлых несправедливостей, предоставления им способа достижения материального равенства с членами доминантных групп и сохранения традиционного образа жизни. Подвергая эти утверждения сомнению, мы ступаем на зыбкую почву: вызывает беспокойство то, что выдвигаемые в ходе поиска взаимопонимания критические доводы могут использоваться в предвзятой и недостойной политике. Несмотря на это должен ставиться вопрос о том, разумно ли одобрять любое аборигенное право автоматически или следует рассматривать каждый случай в отдельности, исходя из его моральной ценности.

Далее я предполагаю, что неоправданно считать, что коренные народы обладают правами на естественные ресурсы занимаемых ими областей исключительно по причине того, что они первыми там поселились. Этот принцип означал бы, что некоторые коренные народы не имеют прав ни на какие ценные ресурсы, и некоторые некоренные народы не имеют права доступа к средствам существования. Кроме того, как и то, что

представляется лучшим не сохранять некоторые виды обычного права, так не все виды аборигенного права должны считаться превосходными.

Мы также должны определить уместность политических споров о соответствующей мере государственности. Дискуссии о конституционных структурах и претензиях на самоопределение не связаны напрямую с политикой государства по отношению к обычному праву. Вопрос этот, однако, возникает, и тому есть две причины. Первая, требования населением политической автономии часто основываются на утверждении культурной самобытности. Это может повлечь за собой требования политики, которая не препятствовала бы, а благоприятствовала бы соблюдению норм обычного права. Вторая, когда по какой-либо причине утверждается, что следует благоприятствовать обычному праву, внимание, вероятно, направляется на средства обеспечения этого. Иногда кажется, что одна гарантия этого уже есть политическая автономия. Итак, существуют политические доводы, уместные в вопросе выбора вида права. Но есть и такие аргументы в пользу политической автономии, которые не влекут за собой поддержки дальнейшего существования обычного права, и наоборот.

Здесь можно отметить, что международное сообщество, в ограниченных пределах, взяло на себя обязательство благоприятствовать дальнейшему применению обычного права. Статья 27 Конвенции ООН о гражданских и политических правах гласит: «В государствах, где существуют этнические, религиозные или языковые меньшинства, лицам, принадлежащим к ним, не должно отказываться в праве пользоваться своей культурой, исповедовать свою религию и пользоваться своим языком»<sup>10</sup>. Можно спорить о том, стала ли эта статья частью общего международного обычного права<sup>11</sup>. Итак, не существует простого принципа выбора вида права.

Для коренных и иных народов лучше всего, если их благополучие принимается во внимание в каждом конкретном случае, а не обобщенно. Каждый корпус права и каждая часть каждого корпуса права должны быть подвергнуты критическому рассмотрению.

### 3. Практические возможности планирования правового плюрализма

В этом разделе я рассматриваю практические возможности, имеющиеся при создании различных типов правового плюрализма – при сознательном его планировании – пользуясь тем, что было в первом разделе сказано о корпусах права, являющихся составляющими правового плюрализма, сделанным во втором разделе выводом об отсутствии общих моральных принципов, снимающих необходимость специфического выбора в каждом конкретном случае.

Ранее предполагалось, что у каждого вида права есть своя политика взаимоотношений с другими видами. Фактические взаимоотношения двух сосуществующих видов права зависят от сочетания их, иногда различной, политики отношений друг с другом. Однако, при обсуждении этого вопроса обычно сосредотачиваются на позиции, занимаемой государственным правом по отношению к праву обычному. Я придерживаюсь этого направления, но отметил бы, что для субъектов обычного права существует необходимость равно рассматривать то, какой должна быть политика их обычного права по отношению к праву государственному, и каким образом любая такая политика может быть сделана наиболее эффективной.

Я предполагаю, что существуют четыре вида политики, которую может избрать право по отношению к любой части другого права, с которым оно сосуществует. Они рассматриваются здесь с точки зрения их возможного избрания государственным правом. Пятый вид политики – та, что может проводиться в ситуации правового плюрализма в отношении двух корпусов права третьим корпусом (это может быть государственное право), претендующим на обладание превосходящей прочие силой<sup>12</sup>.

Первый вариант политики государственного права может быть политикой конфликта или отрицания обычного права, нацеленной на прекращение его соблюдения и, следовательно, существования. На практике это выражается в нормах государственного



права, противоречащих обычному праву и ставящих людей в такое положение, когда они не в состоянии соблюдать требования обоих видов права. Это наиболее грубая и наименее сложная для исполнения политика.

Конфликт не является необходимой чертой правового плюрализма. Он неизбежен только тогда, когда государство или иной «генератор» права утверждает и пытается осуществить свою неограниченную монополию на авторитет в области права. Остальные три вида политики не предполагают целью государства подавление негосударственного права.

Второй вариант политики – это политика разделения, имеющая целью ликвидацию ситуации правового плюрализма путем введения различий между группами населения, соблюдающими различные виды права. Это происходит, когда народ, например, этническая группа, соблюдающий собственное обычное право и являющийся частью совокупного населения государства, выделяется из этого государства. Эффективность этого, вероятнее всего, зависит от чисто политических решений. Хотя это может завершиться ликвидацией частного случая правового плюрализма, маловероятно, что это создаст полное отсутствие его на отколовшейся территории. Во-первых, редко случается, что обычное право достаточно большой для отделения группы оказывается однородным. Более того, если оно и таково, создание нового государства потребует установления новых социальных норм для построения новых общественных институтов. Они могут появиться в результате быстрого развития обычного права; но опыт рассматриваемых ниже ситуаций, когда государственное право предполагает включение в себя обычного права, подсказывает, что вероятны расхождения между нормами нового государственного права и нормами обычного права его населения или части (частей) населения.

Третий вариант: государство может избрать политику агломерации, допуская неупорядоченное существование различных видов права. Например, иногда было возможно, чтобы светское государство и религиозный институт, обладающие политической властью, достигали такого *modus vivendi*, при котором к исключительной юрисдикции каждого из них отнесены определенные виды общественной деятельности.

Далее, государственное право может воздерживаться от претензий на установление норм в вопросах, регулируемым религиозным институтом. Таким образом, государство избегает каких-либо попыток регулирования некоторых областей деятельности и ни препятствует, ни контролирует их регулирование нормами или институтами обычного права. Например, государственное право может ни запрещать, ни требовать определенных норм религиозного почитания, ни запрещать институтам обычного права добиваться такого поведения или воздержания от него. Тогда обычное право запрещает его либо требует, но это не является конфликтом между двумя видами права. Результат агломерации может быть описан как признание (*recognition*) обычного права государственным, но этот термин не ясен: дословно, *recognition* означает не более, чем видение или видение чего-либо вновь. Этот термин может быть применен к агломерации, но более он подходит к четвертому варианту политики государственного права в условиях правового плюрализма.

Четвертый вариант политики – это политика объединения, имеющая целью сделать обычное право – или его часть – частью государственного права. Эта политика обычно упоминается как признание государственным правом корпуса обычного права. Конечной целью может быть усиление обычного права, но равно и контроль над ним, его улучшение или даже постепенная ликвидация путем искусного отбивания желания его соблюдать. В пределах объединения могут рассматриваться два подтипа. Нормативное объединение происходит, когда государственное право принимает некоторые нормы обычного права и требует их применения своими институтами. Это происходит, например, в обыкновенном для колоний случае, когда от государственных судов требуется применение норм обычного права. Этот процесс влечет за собой тенденцию к внесению изменений в обычное право, даже если лежащая в его основе политика направлена в целом на

поддержку его дальнейшего существования. Неизменно часть обычного права одобряется и инкорпорируется, часть не одобряется и не инкорпорируется, и эта часть, возможно, отвергается. Более того, применение норм обычного права государственными институтами приводит к изменению их действия<sup>13</sup>.

Результатом нормативного объединения обычно является создание многосоставного государственного права, в котором новый корпус норм, взятых из обычного права, сосуществует с нормами созданного ранее государственного права. В таких обстоятельствах часто продолжает существовать глубокий правовой плюрализм, где множественное государственное право сосуществует с обычным правом в том виде, в каком его принимает население<sup>14</sup>.

Институциональное объединение происходит, когда один из институтов обычного права – например, предусмотренный обычным правом способ разрешения конфликтов – формально признается государственным институтом и получает соответствующее место в государственной сети институтов. Примером этого служит британская колониальная политика косвенного управления. В этом случае результатом, вероятно, будет искажение, однако, менее вероятно (но не невозможно), что неизменный институт обычного права будет продолжать действовать вне поля зрения государства. Борцы за дальнейшее применение обычного права могут находить, что институциональное объединение, как и нормативное, приносит сомнительную выгоду. Несмотря на это, они, вероятно, предпочтут ее конфликту с сильным государством.

Эти четыре варианта политики были перечислены как варианты, которые государство может избрать в ситуации правового плюрализма, когда государственное право является одной из его составляющих.

Правовой плюрализм также может существовать и в пределах государственного права. В этом случае различные корпуса права, являющиеся составляющими такого плюрализма, суть части государственного права. Как было отмечено, такой государственный правовой плюрализм может быть следствием политики нормативного объединения. В таких случаях политика конфликта маловероятна, так как каждый корпус права в некоторой степени оформлен нормами общего государственного права, которое едва ли нацелено на конфликт. Если, например, право некоторого государства признает и осуществляет два или более режима брачного права, законодатели, вероятно, попытаются сформулировать внутренне последовательный корпус норм для результативного выбора. Следует заметить, что это ни предполагает, что им всегда будет сопутствовать успех, ни отрицает возможности конфликтных случаев, возникающих из-за внутренних противоречий в государственном праве.

Пока есть избегающий конфликтов действенный выбор правовых норм, доминирует пятый тип политики – политика интеграции. При ней есть упорядоченное сосуществование различных корпусов права. Порядок обеспечивается дополнительным корпусом права «более высокого», чем остальные, уровня. Этот корпус соблюдается в тех ситуациях, когда он противоречит какому-либо из вышеупомянутых корпусов. Хотя наиболее явными примерами служат случаи существования правового плюрализма в пределах государственного права, интеграция может иметь место всегда, когда есть корпус права, соблюдаемый всем населением. Другим примером было бы наличие корпуса международного права, действенно регулирующего взаимоотношения государственного права и обычного права этнического меньшинства, проживающего в данном государстве.

Чтобы предоставить тому, кто будет принимать решения, полный набор альтернатив, было бы необходимо более детально, чем здесь это было возможно, проанализировать рассмотренные выше возможности. Надо отметить, что каждый вид политики может применяться только к небольшому полю деятельности. Следовательно, государственное право может проводить в жизнь комбинированную политику, каждый из видов которой применим к отдельному полю деятельности, и, таким образом, остается

место для комплексного формулирования политики государственного права по отношению к праву обычному. Например, политика конфликта с одними частями корпуса обычного права может сочетаться с политикой нормативного или институционального объединения с другими его частями. Но во всех случаях, как только начнется разработка специальных законопроектов, это поможет сознательному рассмотрению всего спектра возможностей.

Перевод К. Шаховцова

---

<sup>1</sup> В данной статье термин «население» означает не более, чем некоторое число людей. Его использование не предполагает, что население необходимо существует как коллектив независимо от рассматриваемого корпуса норм, тогда как использование таких терминов, как «народ» или «социальное поле» могут это подразумевать.

<sup>2</sup> В английском правовом дискурсе «common law» обыкновенно означает особый род права, сложившийся в средневековых английских королевских судах и впоследствии перенесенный на прочие территории как следствие британского империализма. Однако, в некоторых языках эквиваленты этих слов могут использоваться для перевода терминов, обозначающих обычное право (customary law) или народное право (folk law).

<sup>3</sup> Широко распространен взгляд на социальные и правовые нормы как на императивы. Интерпретирующий подход был хорошо проиллюстрирован Гирцем (Geertz C. *Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology*. N.Y.: Basic Books, 1983.) и получил от него мощную поддержку. Мур (Moore S.F. *History and redefinition of custom on Kilimandjaro // History and Power in the Study of Law: New Directions in Legal Anthropology* / Starr J., Collier J. (eds.). Ithaca-L.: Cornell UP, 1989. P. 277-301. P. 278) серьезно его критикует, указывая на цель Гирца «абстрагировать правовые идеи от действующего сообщества, в котором они ‘используются’», она пишет: «Этот подход может поведать нам об идеологических формах, но такой лингвистический или литературный анализ концептуальных элементов правового строя не поможет продвинуться в понимании того, что люди действительно делают или почему они это делают в определенное время в определенном месте». Такая критика может быть слишком суровой по отношению к Гирцу, но представляется, она дает хороший повод для того, чтобы сказать, что интерпретирующий подход сам по себе недостаточен.

<sup>4</sup> Hart H.L.A. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press, 1961. Pp. 26-48.

<sup>5</sup> О Grundnorm см. напр. в Kelsen H. *General Theory of Law and State* (transl. A. Welberg). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1945., Part ONE, Chapter X; Kelsen H. *Pure Theory of Law* (2<sup>nd</sup> ed. transl. M Knight). Berkeley, California: Berkeley University Press, 1967. Sec. 34; см. также в Kelsen H. *The function of constitution* (transl.)// I. Stewart (1980) P. 214-224.; перепечатано в Tur and Twining (1986), P. 109-119. О правиле признания см. Hart Op. cit., P. 97-120.

<sup>6</sup> Это хорошо показано Р. Дворкиным (Dworkin R. *Taking Rights Seriously*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1978. и Dworkin R. *Law's Empire*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1986.

<sup>7</sup> Ср.: Беннетт (Bennett T. *The position of customary law in South Africa // Law and Anthropology*. 1989. No. 4. P. 27-45.) показывает, как изучение и применение обычного права в Южной Африке сочеталось с политикой апартеида.

<sup>8</sup> Претензии на это заявлялись неоднократно. В качестве примера данном случае стоит упомянуть Гренландию, где широко распространена уверенность в том, что предпочтение применения гренландского обычного права применению права датского колониального государства привело к созданию более справедливого, более эффективного права. При этом забывается о том, что именно современное правительство Гренландии способствовало возросшему обращению к обычному праву и регулировало его. Об обсуждении Юридической экспедиции в Гренландию 1948-1949 гг. и ее выводах см. Bentzon A.W. *Law and legislation in Greenland during transition from colonial status to Home Rule status (1945-1980) // Law and Anthropology*. 1986. No. 1. P. 199-234., Bentzon A.W. *JUREX reconsidered // Crime, Law and Justice in Greenland* / Jensen H.G., Agersnap T. (eds.). Copenhagen: New Social Science Monographs, 1996. P. 97-135.

---

<sup>9</sup> См. напр. Andikrah K.O. Folk law is the culprit: women's 'non-rights' in Swaziland // *Journal of Legal Pluralism*. 1990-1991. No. 30-31. P. 3-31., Baerends E.A. Woman is king, man a mere child: some notes on the socio-legal position of women among the Anufom of Northern Togo // *Journal of Legal Pluralism*. 1990-1991. No. 30-31. P. 33-75., Benda-Beckmann K. von. Development, law and gender-skewing: an examination of the impact of development on the socio-legal position of women in Indonesia, with special reference to Minangkabau // *Journal of Legal Pluralism*. 1990-1991. No. 30-31. P. 87-120.

<sup>10</sup> Обсуждение этого см. у Торнберри (Thornberry P. *International Law and the rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press, 1991. P. 141), где сказано: «Это единственное в современных конвенциях по правам человека выражение права [меньшинств] на самобытность, предназначенное для универсального применения». Торнберри (Ibid. P. 187), поддерживает определение права, включающее в себя право применять обычное право меньшинства: «...на карту поставлена способность меньшинств сохранять свою культурную самобытность, свое культурное наследие, свою культуру».

<sup>11</sup> См. напр. Mullerson R. Minorities in Eastern Europe and the former USSR: problems, tendencies and protection // *Modern Law Review*. 1993. No. 56. P. 793-811.

<sup>12</sup> Морсом и Вудманом предпринята попытка формального анализа отношения государственного права к обычному праву (Morse B.W., Woodman G.R. *Introductory essay: the state's options* // *Indigenous Law and the State* / Morse B.W., Woodman G.R. (eds.). Dordrecht: Foris, 1988. P. 5-24.).

<sup>13</sup> Woodman G.R. Customary law, state courts, and the notion of institutionalization of norms in Ghana and Nigeria // *People's Law and State Law: The Bellagio Papers* / Allott A., Woodman G.R. Dordrecht: Foris, 1985. P. 143-163.

<sup>14</sup> Woodman G.R. Some realism about customary law – the West African Experience // *Wisconsin Law Review*. 1969. P. 128-152.